

00781



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

---

---

Facultad de Derecho  
División de Estudios de Posgrado

## LA OCASION MUNICIPAL EN EL FEDERALISMO MEXICANO

294073

T E S I S

Que para obtener el grado de  
DOCTOR EN DERECHO

presenta

CARLOS ALBERTO ROMAN MARIN

TUTORIA: DR. LEONEL A. ARMENTA LOPEZ

Ciudad Universitaria

Julio 2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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 esta 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.

A mis hijos, Marcus Ramiro.  
Jessica Alejandrina.  
Connie Aranza.

# CONTENIDO

## Introducción.

## CAPITULO PRIMERO

### EL MUNICIPIO MEXICANO; ORIGENES Y EVOLUCION.

#### Su origen social.

1.- Análisis macro-conceptual de carácter socio-político y jurídico.....	27
2.- Elementos de su concepción socio-política.....	33
3.- Fuerza normativa de los hechos en la realidad jurídica municipal.....	36
a) La Teoría de la Ocasionalidad municipal.....	44

#### La sociedad y el gobierno municipal.

1.- El fenómeno social del poder municipal.....	51
2.- Caracteres de su poder político y público.....	55
3.- Legitimación y justificación del poder político municipal.....	62
a) La administración municipal como función del poder político.....	68

#### Fundamentos, fines y objetivos municipales.

1.- Evolución jurídica del municipio y su ayuntamiento.....	75
2.- Las condiciones sociales.....	98
3.- La atención a las necesidades sociales.....	103

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **FEDERALISMO CONSTITUCIONAL Y CENTRALISMO POLITICO.**

#### **El Federalismo en el contexto del Estado Federal.**

1.- Análisis macro-conceptual de carácter socio-político del Federalismo mexicano.....	111
a) Del abuso de término federalista.....	119
b) Del sistema político mexicano.....	124
2.- Necesidad social y política del régimen federal.....	129
3.- Principios constitucionales del pacto federal.....	137

#### **La administración pública como institución subordinada.**

1.- La centralización como fenómeno inherente al Estado.....	144
2.- Estado Federal, descentralización y desarrollo.....	148
a) Redistribución institucional de competencias.....	162
b) Manifestación e integración normativa de la voluntad nacional.....	167
3.- Correlaciones entre ordenes de gobierno del sistema federal.....	170
a) De la federación a los Estados federados.....	173
b) De la federación hacia a los municipios.....	180
c) Del Estado federado hacia el municipio.....	183
4.- Consideraciones a cerca del Federalismo, el Municipalismo y la Legitimidad.....	196

## CAPITULO TERCERO

### FEDERALISMO MUNICIPAL OBJETIVO SOCIAL, NECESIDAD FEDERAL

#### Condiciones de la institución municipal a través del sistema federal.

- 1.- La forma de organización política del Estado Federal.. 209
- 2.- La coexistencia de dos jurisdicciones..... 213
- 3.- Elementos para entender un Federalismo de Cooperación..... 215
- 4. - La existencia de tres órdenes de gobierno..... 225
  - a) El municipio y las cuestiones capitales del Estado Federal..... 227

#### Federalismo de cooperación y descentralización municipal.

- 1.- Descentralización política..... 236
- 2.- Descentralización Económica..... 241
- 3.- Descentralización a nivel de legislación secundaria..... 248
- 4.- El municipio libre: vía para conseguir el Federalismo... 254

#### Federalismo municipal.

- 1.- Autonomía del Municipio Libre..... 257
- 2.- Aspectos conceptuales de la administración pública municipal..... 267
  - a) Racionalismo político en la gestión municipal..... 271
  - b) Liderazgo y tolerancia ideológica en la administración municipal..... 275

# CAPITULO CUARTO

## SOCIEDAD Y POLÍTICA

### La especificidad de la vida política local.

1.- La comunidad municipal; su quehacer socio-político.....	283
a) Democracia y planeación municipal.....	292
2.- Concepto macro-conceptual de partido político y la cultura electiva.....	305
3.- La sociedad como un conjunto de instituciones.....	311
4.- Tesis sobresalientes a cerca del municipio: documentos básicos de partidos políticos nacionales...	313

### La política de índole social.

1.- Análisis de las reformas al artículo 115 constitucional.....	326
2.- Viabilidad del municipio en el siglo XXI.....	338

### Cooperación federación, Estados federados y municipios.

1.- Convenios entre la federación y los Estados federados.....	345
2.- Convenios entre Estados federados y municipios.....	347
3.- Convenios entre municipios.....	350
a) Coordinación y cooperación en el ámbito municipal.....	353

## CAPITULO QUINTO

### ESTATUTO DEL CABILDO; CASO ESTADO DE MÉXICO.

#### Itinerario político y social del estatuto.

1.- Condiciones básicas para el buen desempeño del cabildo.....	362
2.- La administración pública y poder público municipal.....	370
3.- Método para su análisis: la autonomía municipal.....	372
a) Su consistencia material.	
b) Su configuración formal.	
4.- Del uniformismo al pluralismo institucional.....	354
a) Relaciones interadministrativas: descentralización	
5.- Organigrama del ayuntamiento: sus ejes direccionales.....	377
a) Su composición funcional.	
b) Su composición orgánica.	
c) Subsistema político de decisión.	
d) Subsistema político de ejecución.	
e) Subsistema administrativo de dirección.	
f) Subsistema administrativo de servicios finalistas.	

#### Elección del ayuntamiento.

1.- Legislación reguladora.....	385
a) El sufragio.	
b) Electores.	
c) Forma de ejercicio.	
d) Incompatibilidades.	
2.- El sistema electoral municipal.....	393
a) Organos electorales municipales.	
b) El padrón electoral.	
c) Las campañas electorales.	
3.- La jornada electoral.....	406
a) Convocatoria a elecciones.	
b) Calendario electoral.	



- c) Del registro de representantes.
- d) Documentación y material electoral.
- e) Instalación y apertura de casillas.
- f) De la votación.
- g) Del escrutinio, computo y cierre de la casilla.
- 4.- Proclamación de electos..... 412
  - a) Instalación de los ayuntamientos.
  - b) Informes municipales.
  - c) Funcionamiento y atribuciones del ayuntamiento.

### **Los integrantes y los órganos de gobierno municipal.**

- 1.- El ayuntamiento como sistema de gobierno..... 417
  - a) Organización municipal.
  - b) El presidente municipal: sus caracteres.
  - c) Su elección.
  - d) Renuncia, fallecimiento, destitución.
  - e) Atribuciones del presidente municipal.
  - f) Nombramientos administrativos en el gobierno municipal.
- 2.- El presupuesto de egresos..... 423
  - a) Derechos laborales de base.
  - b) Derechos económicos de los integrantes del cabildo.
  - c) Sueldos e indemnizaciones.
- 3.- Los síndicos municipales..... 428
- 4.- De los regidores del ayuntamiento..... 430
  - a) Derechos y deberes.
  - b) Necesidad de legislar sus funciones.
- 5.- El pleno del ayuntamiento..... 434
  - a) El presidente.
  - b) Los miembros.
  - c) El secretario municipal.
  - d) Atribuciones del pleno.
- 6.- Comisiones del ayuntamiento..... 440
- 7.- Cabildo abierto..... 442
- 8.- Objetivos a alcanzar de los órganos municipales..... 442
  - a) Planeación, planes y programas estratégicos.
  - c) Necesidad de un órgano interadministrativo de enlace institucional.

## **La sesión municipal.**

1.- Legislación reguladora.....	445
a) Clases de sesión.	
2.- Sesiones ordinarias y extraordinarias.....	448
3.- Convocatoria a la sesión.....	450
a) El orden del día.	
b) Nulidad de acuerdos sobre asuntos no incluidos en el orden del día.	
c) Documentación, examen de antecedentes y solicitud expresa de información.	
d) Requisitos de la celebración.	
e) Duración de las sesiones.	
f) Publicidad de las sesiones.	
g) Asistencia a la sesión.	
4.- Desarrollo de la sesión.....	458
a) El debate en la sesión.	
b) Reglas del debate.	
c) Intervención del secretario.	
d) Orden a seguir en las sesiones.	
e) Aprobación del acta anterior.	
f) Suspensión de la sesión.	
g) Levantamiento de la sesión.	
h) La abstención.	
5.- La votación.....	465
a) El sentido del voto.	
b) Desarrollo de la votación.	
c) Clase de mayorías.	
d) Voto de calidad.	
e) Proclamación de acuerdos.	
f) Fin de la sesión.	
6.- El acta de la sesión.....	470
a) Lugar.	
b) Día y hora.	
c) Asistentes.	
d) Contenido.	
e) Validez de los acuerdos.	
f) Casos especiales de publicidad.	
g) Notificación especial a interesados.	
7.- Libro de actas.....	477

- a) Firma del acta.
- b) Custodia del libro de actas.
- c) Expedición de certificaciones.

**Facultad reglamentaria y autoridades auxiliares.**

1.- Tipología de las autoridades auxiliares.....	480
a) Atribuciones.	
b) Pérdida de la condición de autoridad auxiliar..	
2.- Las comisiones informativas.....	483
3.- Consejos de participación ciudadana.....	484

**Responsabilidad de los integrantes de ayuntamiento.**

1.- Suspensión y desaparición de ayuntamientos.....	489
2.- Pérdida de la condición de síndico o regidor.....	491
a) Otras causas.	

<b>Conclusiones.....</b>	<b>493</b>
--------------------------	------------

<b>Bibliografía.....</b>	<b>513</b>
--------------------------	------------

## INTRODUCCIÓN

Las principales características de este trabajo de investigación, se desarrollan en dos escenarios; el de su origen o naturaleza y del desarrollo del municipio en México; ambos, considerados en el ámbito del sistema federal mexicano. En este proceso nos tenemos que referir obligatoriamente al pacto social, que elabora la sociedad y consecuentemente al pacto federal, que define instituciones públicas.

Así la vida municipal tiene posibilidad de observarse desde otra perspectiva que no sea la tradicional, sino a partir del estudio socio-político y jurídico, que ha diseñado a la institución municipal permanentemente en nuestro país. Poniendo a la política y su referencia social en el centro de los problemas municipales, que influyen originalmente en la función de gobierno y administrativa de nuestros municipios.

Que introducen necesariamente una concepción e interpretación socio-política del quehacer municipal y del sistema federal, que nos permite promover un equilibrio fundacional a partir no exclusivamente de una racionalidad política y jurídica sino también de una sensibilidad social. Ya que la ubicación de las municipalidades al interior del actual régimen político, no les permite expresar de manera institucional, los fuertes lazos de vecindad y solidaridad, dentro de los cuales siempre se ha desenvuelto en la historia de México.

Para poder aportar los elementos sociales, políticos y jurídicos de la vida municipal a que nos referimos, tendremos que decir que el derecho nunca ha sido razón suficiente de la transformación social, el impulso político, sus inercias, han definido su esquema básico, a pesar de que en nuestro devenir histórico y cultura política, el cambio jurídico, es resultado de una fuerte y compleja interacción entre los movimientos sociales y los proyectos políticos traducidos al derecho, situación que se origina en los municipios.

La fortaleza jurídica de México, en el ámbito municipal, encuentra fiel reflejo en los debates ideológicos, que en diversas etapas de nuestra historia, han sostenido los protagonistas de la política en el

cambio y el inmovilismo, es a partir de la constitución de 1917, que se introdujo en la norma constitucional la regulación de las relaciones políticas y sociales, que motivan nuestra investigación en el ámbito municipal.

El análisis socio-político base de nuestra observación, se establece dentro de la gran complejidad social y sus múltiples relaciones; en la asociación de los hombres ( persona humana, individual o colectiva ), con fines específicos o generales en ámbitos y dimensiones que incurren en sus derechos, obligaciones, facultades y concurrencias, presuponiendo los valores fundamentales de la convivencia humana.

El poder público que emana de la sociedad, se deduce de la necesidad de un orden social consensado por un grupo de hombres, y el derecho aparece como otras disciplinas, para concretar las aspiraciones individuales y colectivas al constituir Estados o Naciones que les sean comunes.

El origen del Estado, respondiendo a nuestra vocación *lusnaturalista* es la institución del municipio, que actualmente responde a influencias o vaivenes políticos de diversa índole que hacen del cumplimiento de sus responsabilidades y funcionamiento, la causa de la ruptura entre la sociedad y el gobierno, con las consecuencias ya conocidas en todos lo ámbitos de la vida nacional.

De ahí nuestro título: ***“ La Ocasión Municipal en el Federalismo Mexicano ”***.

Al hombre, se le ha considerado como un *“Animal Racional ”*<sup>1</sup>, en sus primeras relaciones se establece la AUTO-AFIRMACION o AFIRMACION DEL YO, que es una tendencia en todos los hombres a dominar, a dirigir, y hacer ostentación de sí mismo frente a sus semejantes, pero lógico es pensar que esa auto afirmación de que están dotados todos los hombres, necesariamente tendría que chocar con la afirmación de los demás, es decir habría el choque de dos fuerzas positivas. Ahora cabría preguntar; ¿cuál sería el resultado de esas dos fuerzas positivas? El choque de esas dos fuerzas trajo como

---

<sup>1</sup> ARISTÓTELES. *La Política*. ( Traducción por Antonio Gómez Robledo ); ed. Porrúa, México, 1977, p. 23.

resultado que el individuo descubriera en sí mismo, sus propios deseos, sus propios impulsos.

Cabría una pregunta ¿ Qué relación tiene esto con un estudio socio-político y jurídico acerca del municipio? Antes de responder, recordaremos la frase de Polivio que decía:

*Un tratadista que ignora la forma en que se originan los acontecimientos, es como el médico que no conoce las causas de las enfermedades que se propone curar. <sup>2</sup>*

Pero no se trata de estudiar al individuo como tal, sino adentrarnos en sus tipos de relaciones, para después en las instituciones públicas, que le son propias y de las que forma parte.

La agrupación en comunidad, no es para el hombre solamente vivir conjuntamente, no es permanecer estable a través de los siglos como las sociedades de animales, pues las relaciones entre los individuos son múltiples y muy complicadas, según sea el grupo y su desarrollo, y además debemos tomar en consideración el medio ambiente en que ese grupo se desarrolla; pues si bien es cierto que se ha sostenido que el medio físico no influye en el individuo creando nuevas cualidades, sí puede decirse que actúa en él cuando trata de adaptarse y sobreponerse a la naturaleza, pues a medida de que el hombre trata de vencer todos los obstáculos que ésta le impone, crecen y se complican más sus relaciones, lo que va haciendo que el grupo vaya tomando ciertas características. Pero, si bien es cierto que el medio ambiente no actúa sobre el individuo, en el grupo social, sí actúa, ya que todas estas asociaciones tratan siempre de encontrar el mejor lugar y status que les proporcione las mejores condiciones en su desarrollo y así encontraremos grupos distintos en las costas o en la altiplanicie o en las mesetas, y observamos las luchas constantes por la posesión del poder, del territorio, de la sociedad, etcétera.

En su origen los pueblos eran pequeños y se encontraban unidos por lazos de parentesco, estableciéndose lazos comunes entre grupos que hablaban el mismo dialecto, tenían el mismo ceremonial religioso, la misma cultura, etc. Se unían como en la actualidad, con fines de

---

<sup>2</sup> Cfr. MOISÉS OCHOA CAMPOS. *La Reforma Municipal.*, ed. Porrúa, México, 1985, p. 161.

defensa común, formando en una palabra lo que fuera para Windt, el alma colectiva,

*la combinación sistemática de la psiquis individuales en las formas lingüística, artísticas y religiosas del pensamiento humano* <sup>3</sup>,

es así como se distingue primero la casa aislada, luego la granja, el caserío y finalmente la ciudad y en cuanto a asociaciones de individuos: la familia, la tribu, el clan, las hordas y finalmente el municipio, los condados, etcétera.

Es así por ejemplo, como de un conjunto de familias o mejor dicho de la descomposición interna de la familia, surgió la tribu,

*conjunto de familias nómadas que obedecen a un mismo jefe y todas tiene el mismo origen.* <sup>4</sup>

Después viene la asociación de varias tribus, unas veces asociación voluntaria o como resultado de la superioridad de una tribu sobre otra. Y muchas veces por la voluntad superior de un individuo surgió la ciudad.

La ciudad primitiva fue un organismo que se bastó por sí mismo, tenía sus propios dioses, era una unidad, un mundo completo en sí misma, era la patria y el que no era de la ciudad era extranjero. Aristóteles, en su libro " La política " define la ciudad, como un cuerpo compuesto por un número de ciudadanos que sea suficiente para proporcionar los medios para vivir feliz .

Han sido numerosas y diversas las teorías que se han ocupado de encontrar el origen de las distintas asociaciones humanas. Entre las principales se encuentra la de Herbert Spencer, el cual consideraba,

*a la sociedad como un organismo que funcionaba como tal, razón por la cual se la ha llamado teoría organista; establecía además, que la sociedad, por su parte, estaba compuesta de otros organismos o sea los que ambos están*

<sup>3</sup> Cfr. HERMANN HELLER. *Teoría del Estado.*, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1968, p. 12.

<sup>4</sup> FELIPE LÓPEZ ROSADO. *Introducción a la Sociología.*, ed. Porrúa, México, 1990, p. 63.

*compuestos de unidades que son células o individuos. Tienen un sistema circulatorio que son las vías de comunicación, un sistema óseo que son las enfermedades de la sociedad.*<sup>5</sup>

Aristóteles, por su parte es el autor de otra teoría llamada naturalista, con la que coincidimos y que considera a la sociedad como:

*una cosa ya hecha, y no como resultado de la voluntad de los hombres. Considera al hombre como un "zoom políticón", es decir un animal político, y decía que el hombre no sólo es naturalmente político sino esencialmente político y que sólo puede vivir en sociedad, pues de lo contrario sería un dios o una bestia.*<sup>6</sup>

Partiendo del factor instinto biológico con tendencia a la conservación de la especie Rudolf Rocker, en su teoría considera:

*Que mucho influye la instauración de las religiones, pues con ellas el hombre comenzó a perder el temor que tenía por seres espirituales que él había creado con su propia imaginación, como eran: el fetiche, el ángel, el demonio, el alma, etcétera. Encuentra el origen precisamente en el paso del fetichismo al totemismo, con la aparición de divinidades generalmente presentadas por figuras animales y de las cuales el hombre piensa ser su descendiente.*<sup>7</sup>

Las cuales el maestro Antonio Caso, considera que cooperaron a la constitución de las sociedades estables.

Juan Jacobo Rousseau, autor de la teoría contractualista, encuentra el origen de la sociedad en virtud de un "pacto social" celebrado entre los hombres y considera que en un principio vivió aislado; pero a medida de que pasaba el tiempo se iba dando cuenta de que existen necesidades que no puede vencer sólo, como la de defenderse de las

<sup>5</sup> *Ídem.*, p. 58.

<sup>6</sup> Cfr. MOISÉS OCHOA CAMPOS: *op. cit.*, p. 28.

<sup>7</sup> Cfr. ANTONIO CASO. *Revista Mexicana de Sociología.*, ed. UNAM, México, 1995, p. 15.



otras especies animales y del medio físico; entonces decide asociarse con los demás hombres, manifestando que la sociedad nunca ha estado regida por más leyes que las que le otorgan sus propios miembros.

En síntesis, el municipio surge a la vida política, a través de una palabra muy relacionada con el concepto de sociedad, y que es " *comunidad* ". La comunidad está caracterizada por un sistema de fines colectivos que se encuentran por encima de los fines individuales, que es lo que la distingue de la sociedad.

Así Gastón Richard, consideraba que:

*La comunidad es una forma, una unidad; la sociedad una multitud, una diversidad. El individuo se sirve de la sociedad para realizar sus fines propios y satisfacer sus propias necesidades; la comunidad se sirve del individuo para realizar fines superiores a los individuales. El primer tipo de comunidad es la familia, pues aparece como un primer grupo natural dentro de los distintos tipos de agrupación social. Tiene como base, vínculos naturales que forman dos subtipos: de parentesco, fincados en la sangre, del matrimonio, y los locales fincados en el domicilio. Los vínculos de parentesco se dan además de en la familia, en el clan, la tribu y en las confederaciones de tribus.* <sup>8</sup>

Hasta aquí podemos decir que estamos hablando de un régimen de carácter " premunicipal " que al agregarse a estos vínculos de la sangre o del matrimonio, los del domicilio como resultado de los lazos de vecindad, aparece el segundo tipo de grupos naturales que son los locales y con ellos los lazos fundados en la propiedad, distribución de la tierra, en el mercado, en la seguridad, en el comercio, etc. Además de numerosas actividades de gran importancia para la comunidad como son: alimentación, vivienda, salud, educación, etcétera. Es fácil comprender que de la tribu o clan, grupos de familias nómadas al establecerse en un sitio en el que habrán de permanecer para siempre, es decir, al cambiar su carácter nómada por el de sedentario,

---

<sup>8</sup> Cfr. SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA. *El Municipio Naturaleza y Gobierno*, ed. JUS, México, 1947, p. 43.

automáticamente pasaron a ser grupos naturales de vecindad y por lo tanto unidos para satisfacer sus necesidades sociales, apareciendo el paso de la vida premunicipal, a una etapa que podemos denominar como “ *municipio primitivo* ” ( el cual todavía tiene vida como tal, en los municipios indígenas del país ), que empieza a regirse por reglas morales y de trato social, basadas en los usos y costumbres independientemente de que disfrute o no de un propio régimen local en lo político, jurídico o administrativo. Pero cuando este municipio tiende a instituirse para fines propios y específicos, adquiere el carácter de “ *municipio político* ” y posteriormente fundamenta su régimen jurídico coactivo.

El municipio es la institución jurídica, política y social más íntimamente relacionada con la vida del ciudadano, esta asociación es la comunidad municipal que adopta la dualidad “ *pueblo-gobierno* ” como establecía Jellinek,

*el Estado no procede inmediatamente de la unión de los individuos, sino que entre ellos hay sitio para formaciones peculiares que se denominan asociaciones.* <sup>9</sup>

Con este antecedente de la naturaleza y condición del hombre, conviene reflexionar en la situación política, económica y social de nuestras estructuras municipales y sus relaciones con el sistema federal y el Federalismo de Cooperación en todos sus aspectos.

Originalmente la sociedad interactuaba con sus gobernantes, en el pasado, el derecho y la democracia construyeron pueblos y definieron formas de gobierno con sus gobernantes. Resulta indiscutible el hecho histórico de la relación armónica de los municipios del pasado (asociación de vecindad, unidad local), que permitía el desarrollo y evolución de los pueblos hacia formas cada vez más elevadas de convivencia y desarrollo.

No existe una definición de municipio que pueda ajustarse a todos los tiempos y a todos los espacios. Tampoco podemos pretender hablar de la naturaleza jurídica del municipio en general. La concepción del municipio que se tenía en Europa, a principios del siglo

---

<sup>9</sup> *Ídem.*, p. 47.

pasado era muy diferente a la que existía en ese entonces en los Estados Unidos de Norteamérica, por ejemplo. Con esto queremos decir que no pretendemos dar una explicación o definición del municipio que sea aplicable a todos los ámbitos. Preferimos únicamente hablar de lo que el municipio ha sido en México, a lo largo de su historia y de los caracteres que la institución municipal está tomando hoy en día.

El municipio, como tal, llega a México a través de la conquista. Es más, fue sin duda, el instrumento más útil del que hicieron uso los españoles no sólo para conquistar los nuevos territorios, sino para colonizarlos. El municipio se implantó como una institución política en la que se creó al ayuntamiento como un instrumento jurídico. Si se quisiera explicar cuál era la naturaleza jurídica del municipio de ese entonces, se podría decir que era una modalidad de la centralización gubernamental y administrativa de la corona española.

En comparación con la colonización de Norteamérica, que se dio de una manera absolutamente diferente. Ahí fue la comunidad inglesa la que al llegar a los nuevos territorios, decide por un acto voluntario crear o establecerse como sociedad civil. Realizaron antes que nada un acto trascendente:

*Nosotros, cuyos nombres siguen, que, por la gloria de Dios, el desarrollo de la fe cristiana y el honor de nuestra patria, hemos emprendido el establecimiento de la primera colonia en estas remotas orillas, convenimos en estas presentes, por consentimiento mutuo y solemne, y delante de Dios, formarnos en cuerpo de sociedad política, con el fin de gobernarnos, y trabajar por la realización de nuestros designios, y en virtud de este contrato, convenimos en promulgar leyes, actas, ordenanzas y en instituir, según las necesidades, magistrados a los que prometemos sumisión y obediencia.*<sup>10</sup>

Nuestro municipio fue arraigándose poco a poco en la mente de nuestro pueblo, evolucionó a lo largo de nuestra historia colonial de tres siglos. A principios del siglo XIX y como consecuencia de la

---

<sup>10</sup> ALEXIS DE TOCQUEVILLE. *La Democracia en América*. (Traducción por Luis R. Cuellar); ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1978, p. 59.

invasión francesa en España, los ayuntamientos mexicanos y en particular el de la ciudad de México jugaron un papel importantísimo en el movimiento de independencia. La creación de las diputaciones provinciales propició de manera importa la idea del fortalecimiento en la autonomía de la institución municipal. La comunidad municipal consideraba que su poder ya no era derivado del monarca, sino que su poder le era propio.

Comenzaban las ideas de la soberanía popular en contra de las ideas del poder divino. La soberanía radica en el pueblo y se ejerce para su beneficio. Fue en esos momentos cuando surge y se consuma la independencia. Fue también, entonces, cuando se vota por el sistema federal. Algunos autores consideran que el municipio no jugó ningún papel en la adopción del sistema federal. Por nuestra parte creemos fundadas las razones que explican que los municipios contribuyeron a la creación de los Estados, mismos que influenciaron de manera definitiva en la adopción del sistema federal.

En las diputaciones provinciales fue donde se votó por la constitución de algunas regiones en Estados, y la intervención de los ayuntamientos fue definitiva. También es sabido que varios Estados amenazaron con separarse de la unión en caso de que no se adoptara el sistema federal. Los municipios fueron anteriores al Estado Federal, nunca es el Estado el que crea a los municipios, sino los municipios los que crearon al Estado.

Las dos tendencias políticas dominantes, liberales y conservadoras regularon al municipio de manera diversa. En ninguna constitución federal se vio regulada la institución municipal, esto se debió a una apreciación rigurosamente federalista del momento, en donde se consideraba al municipio de la estricta competencia de las entidades federativas, mientras tanto las constituciones centralistas sí la regularon. Aquí empezaron las interpretaciones antagónicas. Es fácil precisar cuál era la concepción que de la naturaleza del municipio se tenía en ese entonces. Para ello no se requiere un estudio profundo de las constituciones de los Estados federados. Resulta claro que, para los conservadores, el municipio seguía siendo, como en la colonia, una centralización administrativa, mientras que para los liberales se podría tratar de un proceso de descentralización política y

administrativa de los poderes de los Estados. Que irónicamente en la practica nunca se dio.

La revolución mexicana consideró al municipio como una de sus grandes conquistas. Pero su inclusión al texto constitucional, fue mas bien del tipo de una indemnización o concesión al movimiento revolucionario. En el diario de debates del constituyente de 1917 se podía apreciar, a pesar de grandes diferencias, un interés común y unánime por una mayor libertad, tanto política como económica por parte del municipio. Se hablaba de un municipio independiente, con base en el gobierno libre.

Sin embargo, ya en el momento de las realizaciones, las posiciones políticas como siempre se diferenciaron y radicalizaron. Mientras unos proclamaban un municipio libre y autónomo, prácticamente independiente del poder estatal, había quienes los reducían a la estricta competencia de las entidades federativas.

Finalmente, dominó la posición que señalaba al municipio de la estricta competencia de las entidades federativas. Se le consideró la base de la división territorial, y de la organización política y administrativa de las entidades federativas.

Lo cierto es que el municipio es una sociedad natural domiciliada, desde un punto de vista socio-político. Se basa en la naturaleza sociable del ser humano. En esa realidad encuentra su regulación como una unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional.

Por nuestra parte en la concepción del municipio existen dos tendencias extremas y opuestas. Una es la sociológica y la naturalista y la otra es la positivista. La escuela sociológica concibe al municipio como una institución de derecho natural que nace como resultado de la naturaleza sociable del ser humano, así como de las necesidades que su asociación crea. No es el Estado el que crea al municipio sino que solo lo reconoce.

La escuela positivista sostiene que el municipio es una entidad territorial creada por la ley, con atribuciones que el propio Estado Federal le delega, mismas que pueden ser ampliadas, reducidas o

anuladas por él. El comienzo y el fin del municipio se encuentra en la ley.

Ambas interpretaciones no pueden explicar, por sí solas, un fenómeno tan complejo. Más bien son concepciones complementarias que juntas nos dan una visión más aproximada del fenómeno municipal. El municipio se integra por dos elementos primordiales: el agrupamiento humano, esto es, el hecho social y su consecuencia jurídica, es decir el municipio contemplado como institución pública y política. Son dos elementos y dos maneras de ver el mismo fenómeno. El continente y el contenido, la materia y la forma. No se puede dar una sin la otra. El hombre no es cuerpo ni alma, es la combinación de ambas. Así sucede en el municipio, un agrupamiento humano desordenado y sin leyes no constituye un municipio. Las leyes por sí mismas son incapaces de crearlo.

Por ello, cualquier definición de municipio que pretende ser verdadera debe contener ambos elementos. Sabemos del riesgo de dar una definición propia de municipio, sin embargo, debemos correrlo.

En el orden institucional el municipio mexicano, es en este tiempo la comunidad humana básica asentada en un territorio determinado, social, política y jurídicamente constituida y organizada, para procurar su bien público, su desarrollo depende en mayor o menor medida tanto del marco jurídico de la entidad federativa de la que forma parte, como del de la federación, pero esencialmente del suyo propio. Y más aun encontramos su mayor significado en su sentido y poder social, que es más influyente todavía.

Sucede que el municipio, como parte integrante del Estado Federal, persigue los mismo fines que él, pero sus objetivos se dirigen al atendimiento de la sociedad que gobierna y administra. La diferencia entre el municipio y el Estado-Nación estriba en sus distintos poderes. El poder del Estado, es soberano, el del municipio pretende ser autónomo. Autonomía que no debe considerarse nada más en su sentido estricto de atribución de darse sus propias normas y su propia organización, sino la de poseer aquellas facultades indispensables para mantener su personalidad y diferencia frente a los poderes públicos superiores.

Esta diferencia de poderes se funda en la amplitud de facultades ( bienes jurídicos tutelados ). Aunque ambos pueden perseguir el mismo bien común público, uno resulta ser más amplio que el del otro.

El Estado Federal y el municipio son formas de organización política y jurídica de la sociedad. En ambos, existen los mismos tres elementos esenciales: población, territorio y gobierno. Y así como cuando hablamos de Estado, a veces queremos decir gobierno, asimismo el municipio puede ser visto como la organización social misma, o como el gobierno de dicha organización. El reconocimiento del municipio como nivel de gobierno esta ( reformas al 115 constitucional, diciembre de 1999 ) en el texto constitucional. Entonces existen tres ordenes; el federal, el regional o estatal y el local o municipal, podríamos decir que la sociedad se organiza jurídica, política y administrativamente en tres tipos de sociedad que son: la sociedad federal o nacional, la sociedad estatal y la sociedad municipal, íntimamente relacionadas.

El municipio puede implementarse desde la óptica federal; en una doctrina y técnica del Federalismo de Cooperación, en una modalidad de la descentralización política y administrativa del nivel federal y estatal y en un valor fundamental de la planeación, la democracia y la administración pública. Se debe buscar fortalecer esa comunidad básica, para que se gobierne a sí misma, consiga su autonomía y ejerza la parte que de ella le corresponde.

El proceso de centralización en México ha traído como consecuencia, por un lado, la concentración económica y política en determinados polos de desarrollo, y por el otro, ha traído la dispersión y la penuria en la periferia. México ha tenido un desarrollo regional desigual y desequilibrado, por la falta de distribución de la riqueza, por el abandono de amplias regiones del país. Se ha concentrado la riqueza, la toma de decisiones, la actividad económica, la educación, la cultura, la población, etcétera, en unos cuantos polos de crecimiento; y asimismo, se ha dejado progresivamente sin recursos y se ha limitado la participación ciudadana en vastas zonas del país.

La centralización ha debilitado enormemente al municipio y le ha quitado su papel de promotor del desarrollo de su comunidad. Y si a esto le sumamos las interferencias ideológico-partidistas, pues menos

cumple de manera satisfactoria su función de ser el gobierno más cercano al pueblo; la política ha desfigurado por completo al municipio. Es urgente una nueva conceptualización del municipio, para ello es necesario fortalecerlo, reivindicarlo, en pocas palabras, volver a la esencia del municipio para después incorporarlo al funcionamiento del sistema federal.

Es seguro que a corto plazo el Federalismo de corte Cooperativo definido en el texto constitucional, sea el elemento impulsor de una triple conciencia, al seno de la federación y sus partes integrantes, incluyendo al municipio, y advertimos tres lecturas coordinadas en el contenido de leyes constitucionales y las leyes secundarias. Las partes han de tener vivencia de su identidad propia, de la diferencia entre sí, pero han de tener paralelamente una conciencia de unidad, que sostenga la voluntad de integrarse en un solo Estado Federal y de compartir sin pérdida de identidad una convivencia política común. Diríamos que han de sentirse como partes de un todo, y no como todos aparte. Las partes no tienen que sentirse como aisladas, aparte, porque se cohesionan en la integración y la unidad no puede sentirse desprovista de partes, ni como un todo en el que las partes han perdido su identidad. El pluralismo es una condición de su existencia, por lo que proponemos reformas al artículo 40 constitucional.

Las partes y el todo deben tener voluntad de vivir en común; las primeras, sin abdicación de sus identidades y el segundo, sin aspiraciones imponentes o centralistas.

Hay una palabra elocuente, que es "*membresía*". El ser miembro, y el tener miembros, se traduce en la conciencia de ser parte de un todo, y de necesario respeto a la individualidad de las parcialidades, lo que textualmente y hasta el momento no alcanza a la institución del municipio, situación que tratamos en el contenido de este análisis.

Es el significado de la actividad de la administración pública municipal, otro de los aspectos importantes de nuestro cometido, Marx, la definió como un grupo humano al servicio de los intereses de la clase dominante, que asegura las relaciones de dominación por ella, de la sociedad, sin embargo nosotros creemos en sus características peculiares; en el caso de la burocracia local, esta debe estar reclutada desde la sociedad y no por la administración, a fin de constituir una



fuerza colectiva política y social, que corresponda a la naturaleza municipal y esto la hace, de un protagonismo especial, en las nuevas sociedades.

Debe atribuirse a Weber, el mérito de explicar las motivaciones de su dinámica interna. Concibe a la burocracia en general como un tipo de organización propio de sociedades avanzadas, compleja, jerarquizada, regidas por normas que aplican sus propios agentes, articulada con racionalidad y división del trabajo, conformada según las condiciones socio-económicas del medio en el que brota, y con una formidable capacidad de supervivencia, de inercia y aun de resistencia a los cambios. Su entidad proyecta una fuerza de dominación caracterizada por su sorprendente legitimidad de origen. Insiste en que se trata de una fuerza que instalada en el aparato del Estado, puede llegar a utilizarse corruptamente para favorecer la consolidación de sus titulares y para mediar con ventaja en las relaciones externas. El modelo de Weber, elaborado el pasado fin de siglo, justificó el arranque de reflexiones apegadas a la sociología.

Se favoreció el tipo de estudios, apegados al *self-government*, del régimen administrativo del viejo continente, que también estimuló el estudio de las prácticas empresariales del *civil service*. Dentro de cuyo epígrafe, se comprenden las más variadas formulaciones sobre organización científica del trabajo, técnicas de gerencia y de dirección, aplicaciones de marketing, relaciones humanas, etc.

Pero en esto se necesita no tener dependencia, en la realidad, la administración municipal mexicana, se encuentre subordinada a la representación política, de la cual recibe el contenido de sus funciones y actividades.

El municipio libre en México, al amparo del artículo 115 constitucional y sus reformas, continua dependiendo de otros ordenes de gobierno y sin participar en la integración de la voluntad normativa nacional y sus competencias nacionales, que diseñan la vida nacional en todos sus ámbitos.

Aunado a ello, en las municipalidades existen servidores públicos que no reconocen la problemática socio-política y administrativa de los municipios que gobiernan. No hay en todos los casos identificación entre los gobernantes y los gobernados, para el desempeño eficaz de las funciones del H. Ayuntamiento, que provoque una intensa participación social y beneficie la atención de las necesidades sociales prioritarias.

Es bien conocida la vocación partidista en todo el territorio nacional, en la designación de representantes políticos que no son representantes sociales y populares, su influencia en las estructuras políticas y sociales municipales para llevarlos a la constitucionalidad de cargos de elección popular y que éstos no corresponden al interés público municipal, sino a intereses extraterritoriales del ámbito municipal.

Hoy se hace indispensable retomar los conceptos antiguos de " *Unidad y Solidaridad Local* ", para que los gobernantes tengan verdadero arraigo político y social, que vivan en el municipio, que tengan capacidad suficiente para administrar los recursos públicos, conozcan el territorio, la problemática municipal y cuenten con suficiente vocación de servicio, para respetar y trabajar con los grupos políticos y sectores sociales que actúan en los municipios, " *Condiciones Sociales* ". De las que hablaremos en detalle.

Porque de lo contrario, los servidores públicos son inaccesibles y solo reconocen ideologías, haciendo más difícil la realización de planes y programas de trabajo municipal, lo cual ha incrementado el desprestigio de estas instituciones públicas de la nación.

El municipio en México, es el primer contacto de la ciudadanía con su autoridad y consideramos, responsable del equilibrio político, económico y social del Estado Federal. La reivindicación e impulso al municipio, se convierte en una necesidad imperiosa para contrarrestar los efectos devastadores de la actual crisis por la que atraviesa México.

Por décadas el fortalecimiento al Federalismo ha sido una utopía. Los gobiernos locales y sus comunidades demandan la atención que merecen, en razón de su capacidad para resolver sus problemas y

asumir la responsabilidad de sus propios destinos, de acuerdo a sus prioridades particulares y a su propia cultura política, sin que esto signifique alejarse del Estado Federal.

Habría de buscar la identidad nacional que nos une, en el respeto y desarrollo democrático del país y así dejar de coexistir en el actual Federalismo acotado, artificial, corporativo, autoritario y desarticulado que actúa en el territorio nacional y que no debe existir en torno de una auténtica república, representativa, democrática y federal. O sea el aprovechamiento de las estructuras del poder en beneficio de un grupo pequeño de privilegiados política y económicamente, en contraste a una mayoría que vive en la pobreza y aun en la miseria extrema, lo que demuestra el monopolio de poder y el usufructo de la administración pública.

La actual situación de crisis en todos los aspectos expresa que hemos perdido las oportunidades de sustentar en la descentralización político-administrativa, el beneficio de la participación de todos los grupos sociales en los destinos de una sociedad plural y muy localista, como siempre unos cuantos han tomado decisiones que la realidad ha mostrado, que continúan siendo inadecuadas, con toda seguridad dentro de la descentralización no se podría comprometer a todo el país y habría en todo caso corresponsabilidad, pero más aún que ello, más capacidad de análisis, que resultaría en las decisiones de cada quien, para cada cual dentro de un pacto federal auténtico y no como resultado de un acuerdo parcial del pacto, que arrastre a todas las instituciones.

En nuestro caso municipal, nuevamente las decisiones partidistas pretenden olvidar la conciencia de un México que nació de una independencia política y una revolución social, que surgió de una sociedad humillada y olvidada, existe por décadas retraso en su bienestar y en la falta de mejores niveles de vida, lo que ha provocado incertidumbre y la amenaza de estallidos sociales ( Chiapas, enero de 1994 ) en un México, que no cumple ya con su objetivo fundamental, que es el de dar seguridad jurídica e igualdad a todos los mexicanos, por que seguimos sin saber a costa de que y a partir de cuando la realidad de nuestro país se verá reflejada en un gobierno y administración pública eficaz y honorable, con servidores públicos de igual característica, que respondan por el interés de sus paisanos con

un verdadero sentido nacionalista. Un Estado Federal que beneficie a todos pero más quienes menos tienen y más necesitan.

En los municipios, si la sociedad sigue sin ser tomada en cuenta, seguirá actuando sola y rebasando a su administración pública, ocasionando daños sociales irreversibles que al tiempo produzcan inestabilidad nacional.

La institución municipal en nuestro sistema federal, no cumple con sus objetivos fundamentales por tres razones:

- 1. No es una institución nacional institucionalizada en el régimen político, que de manera autónoma, cumpla con asignaciones constitucionales en materias o temas de prioridad nacional.**
- 2. No es una institución pública de consenso social, que promueva la participación política y social, sin manipulaciones ni reservaciones políticas y facciosas.**
- 3. No consiguen los ayuntamientos, atender suficientemente las necesidades y demandas de la sociedad que gobiernan y administran.**

El canibalismo político que vivimos en esta instancia, puede conducirnos a la ingobernabilidad que todos lamentaremos. Podemos afirmar que el municipio por su cercanía con la sociedad es factor de unidad nacional.

Básicamente la estructura de un Estado Federal, radica en la composición y distribución de los órganos de poder, y representa la expresión de la máxima descentralización dentro de un sistema federal, que procura la concurrencia implícita de competencias. Al Federalismo, lo entendemos, como la doctrina que le conviene políticamente la existencia de entidades autónomas, que se coordinan a través del reparto racional de competencias.

La teoría del Federalismo de Cooperación, expresa que la distribución de competencias no debe ser tan rígida y que debe de haber mayor colaboración y coordinación entre tres ordenes de

gobierno y eliminar la costumbre política y cultural del actual Federalismo, que es mas bien de sumisión de hombres e instituciones públicas. El sistema de distribución de competencias, en los poderes que integran el Estado Federal mexicano, nunca ha dejado de cuestionarse, porque siempre las negociaciones políticas en asuntos de la vida constitucional e institucional, han dominado.

Es apremiante replantear, una adecuación de nuestro sistema federal, principalmente en el punto de equilibrio de las relaciones entre los poderes de los órdenes que lo integran. Debemos considerar, que dentro de la constitución, cada instancia del poder ostenta el mismo rango y la misma importancia, la incultura jurídica, ha aplastado rotundamente la vigencia de los más preclaros principios constitucionales, en la actuación de un sólo poder, que ha dado paso a esta negación del Federalismo y del sistema federal.

El municipio debería contar con la cooperación del gobierno estatal y federal, pero ha faltado fundamentalmente voluntad política, para atribuirle facultades y competencias principalmente de carácter fiscal y administrativo. En la teoría las recientes reformas constitucionales hechas al artículo 115, conceden pleno desarrollo, y en la práctica, la potencialidad política, económica y social de los municipios, sigue despertando la ambición de control político-partidista en las municipalidades.

Debe haber cooperación municipal en todos los aspectos importantes de la vida nacional, en los temas o materias estratégicas o capitales del orden federal, en las decisiones fundamentales. La constitución debe caracterizarse, por tener fuerza para propiciar una consolidación democrática permanente, dentro de un marco institucional, que permita una relación social unificadora que se funde en la solidaridad entre la sociedad y el propio Estado Federal y sus miembros.

Necesitamos plantear las condiciones políticas y sociales dentro de las cuales transcurre la vida del municipio, para después proponer las condiciones sociales, políticas y jurídicas, que nos permitan encontrar las alternativas de desarrollo municipal, dentro de mejores relaciones intergubernamentales. Sin perder de vista la supremacía del Estado

Federal y permitiendo que la institución municipal intervenga en la integración de la voluntad normativa nacional.

Nuestra hipótesis es:

***“ Que el municipio no participa dentro del Pacto Federal en la integración de la voluntad normativa nacional, y en su marco jurídico, existen factores fundacionales políticos y sociales externos e internos que le impiden consolidar su poder político y publico, en la eficacia de su administración y en las alternativas de la descentralización, la democracia y la participación ciudadana para el cumplimiento de sus responsabilidades, como orden de gobierno e institución publica del sistema federal ”.***

El actual régimen Federal, se expresa y apoya en el control y manejo de recursos y funcionarios públicos, su fuerza depende de la debilidad de regiones y localidades. Nunca se desarrollara plenamente el municipio, mientras se le siga viendo y tratando como adherido al Estado Federado.

Debemos empezar por definir que clase de municipios queremos en el país, y que representación queremos que tengan para la vida institucional nacional y regional, cualquiera de ellos, de cualquier tipología; tienen un factor denominador y es que dentro de la república mexicana, coexisten sin autonomía e independencia de la federación y las entidades federativas.

La institución municipal debe progresar de acuerdo a sus características particulares, desempeñando sus funciones en condiciones de legalidad y fundada legitimidad, que den estabilidad al planteamiento de las causas nacionales. Su función actual es bastante ineficiente e improductiva socialmente, resultado de la ambivalencia en el ejercicio del poder político municipal, que esta relegado a una tercera jerarquía dentro de la estructura del Estado Federal.

Necesitamos leyes o reformas jurídicas, con condiciones políticas y sociales, que nos permitan el argumento de un nuevo municipio para estos tiempos posmodernos, y que la vida publica de la institución municipal, no la definan otros ordenes de gobierno, instituciones, entidades u organismos públicos.

La institución municipal debe confirmarse jurídicamente dentro de un nuevo pacto federal, que no la excluya y la defina en toda su dimensión, hoy en día existen municipios mas importantes política, social y económicamente que las propias entidades federativas.

El punto de vista socio-político, expresa que el derecho esta integrado por significaciones normativas, pero también que es un conjunto de fenómenos que se producen en la vida cotidiana, útil para el entendimiento y la construcción del discurso político.

El hecho de que los hombres produzcan derecho, para dar certeza y seguridad a determinadas relaciones interhumanas y que este, cumpla con una función estabilizadora, no le permite evadirse de las necesidades del cambio, que dimanen de la evolución social, por lo que el derecho no debe ser un obstáculo del cambio social, requerimos de un Federalismo que legisle a favor de los municipios.

Porque en las condiciones jurídicas actuales; constitucionales, de leyes secundarias, de constituciones estatales, leyes orgánicas o códigos municipales, encontramos que el municipio tiene graves impedimentos para el progreso.

Cual es el resultado esperado, de este trabajo de investigación:

***“ Diseñar la integridad de la institución municipal, para su reivindicación en el sistema federal, y su orden institucional nacional, para que la oferta política y social no se vea excedida por la demanda partidista y en consecuencia se tenga una administración eficiente al servicio de los ciudadanos que se gobiernan y la capacidad de enfrentar y resolver sus problemas a través de sus propias decisiones, dentro de los más amplios consensos ”.***

Se requiere fundacionalmente un nuevo pacto de corresponsabilidades entre los actores del poder público en los tres ordenes de gobierno, que inicie la nueva etapa que pretendemos, en la concepción y/o interpretación del quehacer político y social del municipio. Para entonces poder pasar a otros temas también muy importantes y necesarios de la vida municipal, que urgen sean atendidos de inmediato.

Consideramos que en el futuro:

***“ La institución municipal, solo va a depender de la madurez y consolidación de la sociedad en el gobierno y de una permanente política institucional federal, como tarea fundamental de un nuevo Federalismo de Cooperación. Que reconozca la diversidad en el país y promueva al municipio como espacio de gobierno y participación democracia, vinculado a las necesidades sociales prioritarias de la población que gobierna y administra. Y que el municipio sea la base fundante de legitimidad, gobernabilidad y estabilidad del Estado Federal mexicano “.***



# CAPÍTULO PRIMERO

## EL MUNICIPIO MEXICANO; ORIGENES Y EVOLUCIÓN

### Su origen social.

Una cierta concepción y por lo tanto teórica del municipio, ha sido el punto de partida de toda acción legislativa para darle una vida determinada y establecer sus funciones una vez constituido, diversas concepciones e interpretaciones han surgido y se han enfrentado desde mucho antes del constituyente de 1917 hasta la fecha, principalmente en sus reformas constitucionales del año de 1983 y 1999 se manifiestan intenciones de dar certeza jurídica y sentido socio-político a la institución municipal y su ayuntamiento, sin que se haya llegado todavía a desentrañar su verdadera participación e importancia dentro de la nación mexicana.

Sobre la base de opiniones diversas, tenemos que afirmar que sus características y composición, es eminentemente social y política, sus fines se deben de ubicar dentro del Estado Federal y el Federalismo, como una coordinación y cooperación justa y equitativa de entidades públicas dentro del sistema político mexicano y sus objetivos en su gobierno interior, en beneficio de todas las clases o grupos sociales que integran la sociedad que gobiernan y administran.

Como lo observo Aristóteles, el hombre tiende a la compañía pues,

*la tendencia del ser humano al agregamiento, a la convivencia ( en una polis ), es sencillamente fundamental e invencible. <sup>1</sup>*

Resulta imposible pensar que el ser humano pueda sobrevivir en el aislamiento, ya que esa inclinación de sociabilidad es lo que le permite autorealizarse en lo personal y en lo familiar dentro de la sociedad, en

---

<sup>1</sup> ARISTÓTELES. *La Política*. ( Traducción por Antonio Gómez Robledo ); ed. Porrúa, México, 1977, pp. 175-222. Para Aristóteles la tendencia del agregamiento, explica no solo el comportamiento del individuo sino también el nacimiento de sus diversas formas de asociación.

esa fuerza invencible el ser humano, la familia y todo el grupo social encuentran su perfección.

Toda la metafísica y la antropología aristotélica explican,

*que las facultades del hombre ( su voluntad y entendimiento ), tienden hacia la búsqueda de un objeto cognoscible o apetecible. <sup>2</sup>*

Y aquí es en donde podemos empezar a hablar del surgimiento de la sociedad institucionalizada, de la búsqueda del poder y de la constitución del Estado,

*la inteligencia humana tiende a identificar la perfección del asociamiento ( sociedad ) como el objeto cognoscible, al grado de afirmar que la verdad no es otra cosa mas que la adecuación entre las facultades del hombre y el mundo exterior ( naturaleza ). <sup>3</sup>*

Tratando de especificar los conceptos aristotélicos, diríamos que el ser humano es sociable porque de esa manera es como encuentra su desarrollo a través de su encuentro con la realidad, la verdad y con las cosas que le rodean.

En este sentido se puede explicar la motivación del ser humano, que lo lleva a buscar y tolerar a los demás y asociarse con ellos, para sobrevivir con su auxilio, para perpetuar la especie por medio de la familia, para organizarse *comunitariamente*, <sup>4</sup> y así poder alcanzar los máximos fines de la raza humana y de sus sociedades el *bonum commune*.

---

<sup>2</sup> Como se sabe la filosofía aristotélica interpretada sobre todo por Santo Tomas de Aquino y otros muchos autores cristianos, explican la psicología metafísica en base a esas tendencias fundamentales.

<sup>3</sup> Es necesario señalar que esta apreciación no es compartida por todas las doctrinas filosóficas como particularmente por los escépticos y los idealistas.

<sup>4</sup> En la antigüedad; gens, ordas, clanes, tribus, etc, más recientemente aldeas, pueblos, villas, ejidos, rancherías, etc, que se han congregado a través del tiempo en conceptos mas complejos de integración como las polis, las comunas, las civitas, los calpullis, los condados, los landers, los municipios, etc.

Todo fenómeno de sociabilidad de seres humanos, responde a esa tendencia natural del individuo, cualquiera que sea el lugar en que se produzca, cualquiera que sea el número o la calidad de sus componentes, siempre se estará obedeciendo a este impulso. Cuanto más perfecta sea la realización de dicha motivación, mas cerca estaremos de la comunión, que es otra expresión derivada de comunicar, así como, lo es, la expresión comunidad ( como asociación de familias ), en nuestro caso dentro del municipio por una comunidad de intereses.

Cuando nos referimos al municipio como a una entidad o comunidad natural ( integrado a su vez por diversas comunidades ) se reafirma su origen social, la esencia de la sociabilidad; que explica al municipio como una modalidad orgánica, surgida de modo espontaneo a través de los siglos y en todas las regiones del mundo,

*sencillamente se ratifica la observación aristotélica.* <sup>5</sup>

Y que esta institución pública es amparada por la voluntad popular, para después incluirse en la vida jurídica de los pueblos, a partir de una teoría o corriente iusnaturalista racional que explica,

*la existencia del municipio como una institución del derecho natural impuesta por necesidades urgentes de la vida humana, asentada en una localidad determinada, cuya función es reconocer un principio de solidaridad humana para la seguridad y el bienestar del grupo (...) los vínculos que unen los elementos de la comunidad derivan primordialmente de la necesidad de habitación.* <sup>6</sup>

Como ya se ha dicho la otra gran corriente que hace énfasis en que el municipio es una creación del Estado, no niega su base sociológica y el origen asociativo del mismo, sino que tan solo propone una tendencia ideológica-jurídica ( el positivismo ) para señalar las consecuencias y efectos que se derivan de creación del Estado, y que consideramos se debe al establecimiento del " *pactum societatis* " que corresponde al ejercicio del poder político.

---

<sup>5</sup> En cuanto al origen o procesos de formación del municipio o mejor dicho de un agregado de seres humanos, existe una coincidencia fundamental entre los iusnaturalistas, los aristotélicos y los propios teólogos, que es su concepción de comunidades perfectas.

<sup>6</sup> Cfr. REGINA JIMÉNEZ OTTALENGO. *Los Municipios en México.*, ed. UNAM, México, 1978, p. 198.

Nosotros seguiremos por convicción y necesidad, la parte pragmática de la evolución y desarrollo del municipio y su ayuntamiento, sin apartarnos de su proceso histórico-jurídico que tiene relación con el equilibrio de los poderes públicos y la existencia del Estado Federal.

Así concebimos la existencia ( natural ) del municipio, ese es nuestro punto de vista y de partida hacia un entendimiento distinto de la institución municipal, en donde además las disposiciones jurídicas que se refieren al municipio nunca han reflejado en sentido formal y material la realidad socio-política del momento histórico en que viven sus comunidades, como lo expresa Francisco de Vitoria; en su proceso de formación, en su etapa de inorganización y de la organización que hace posible su autoconstitución, que es de donde tendríamos la necesidad de partir.

Expresando el consentimiento de las mayorías, en la determinación de órganos de gobierno municipal para administrar las cosas del común y en donde el pueblo conserva las “*potestas*” y solo transfiere al titular una mera “*auctoritas*” o facultad moral de administración y ejercicio de gobierno.

Las teorías iusnaturalistas a las que nos acogemos, sostienen que el Estado en general y en particular su territorio, se conformo por la agrupación de municipios en los que confluyen diversidad de estructuras, grupos y formas de organización ciudadana. El municipio ha estado ahí desde siempre, desde antes que hubiera nacido el Estado política, jurídica y socialmente.

Recordemos el pacto social, que se convierte en acuerdo político y consecuentemente entra al terreno de lo jurídico, entonces es el municipio, como bien dice el texto constitucional la base socio-política del Estado Federal, coincidiendo con nuestra observación y la del maestro Máximo Gámiz, en cuanto a la ley de la sociabilidad, que esta en la esencia misma del hombre, que por consecuencia natural experimentan en la necesidad de tener una administración interior y de darse instituciones que puedan proteger los intereses y garantizar la seguridad de las personas.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> MÁXIMO N. GÁMIZ PARRAL. *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas.*, ed. UNAM, México, 2000, p. 336.

Aunque sería irrelevante saber quien fue primero o por quien nació el segundo. Hay que conocer el origen de los fenómenos para poder comprenderlos suficientemente, ambos tienen algo en común y es que son instituciones públicas, reconocidas y reguladas por la ley; que ambas tienen que compartir sus fines y objetivos consagrados en la constitución y las leyes, pero que fundamentalmente deben procurar la legitimación plena de sus autoridades políticas, situacionalidad que si es importante en los municipios; la legitimación es factor de equilibrio de cualquier sistema político.

Consideramos distintos a la esencia municipal actual los caracteres de otras teorías, que explican el origen de municipio en México, porque no en cualquier circunstancia política, económica o social, las agrupaciones o congregaciones diversas de sectores, individuos o familias, que ocasionalmente integran los municipios constituyen una comunidad natural, originaria y básica; solo porque se hace posible la autoorganización y la autarquía, pero bajo normas y criterios federales centralistas, que en este caso inhiben, nuestra conceptualización del municipio en México.

Es inevitable pensar que desde el siglo XVIII en México, existe una tendencia de carácter política, que da nacimiento a una teoría o corriente que podemos denominarla así ( política ), que solo se explica en las ideologías de los gobernantes en turno, y que a influido, predeterminado los destinos de los ayuntamientos en México y en muchos casos sus estructuras políticas y sociales así como en su marco jurídico en donde en consecuencia, veremos que no siempre coinciden los intereses y acciones de la institución municipal con los generales y públicos de sus comunidades que lo integran.

Y a esto debemos agregar que tenemos que empezar a reconocer y calcular las diferencias existentes y las grandes distancias que hay, en cuanto a lo que significa la institución del municipio para los servidores públicos de distintos ordenes de gobierno, en la diversidad geográfica de las distintas regiones del territorio de nuestro país.

## 1.- Análisis macro-conceptual de carácter socio-político y jurídico.

El concepto municipio o municipalidad aparece en la historia de las sociedades ligado esencialmente al de Estado social, y sus estructuras políticas y administrativas de gobierno tienen que ver con la voluntad popular en su carácter privado y público e individual y colectivo. Estaríamos de acuerdo en que el municipio es la manifestación del derecho y obligación de la ciudad dentro del Estado Federal.

Más claramente el surgimiento de la estructura municipal, parte de la capacidad de los pueblos o ciudades para satisfacer las necesidades de gobierno, a través de leyes que formalicen las diferentes relaciones dentro de la sociedad y eviten las discordias civiles. Al aumento de necesidades y orientaciones políticas y sociales el municipio va construyendo su concepto, aunque en la realidad su significado teórico discrepa en su aplicación a su concepto pragmático.

Aunque seguramente pueden ser muchas sus definiciones en el tiempo, hechas por instituciones y estudiosos del tema municipal, solo nos referiremos a las que, se acercan más a nuestra explicación de características del orden político y social.

Empezaremos por mencionar sus raíces del latín,

*vocablo municipio proviene del sustantivo munus referente a cargos u obligaciones y el verbo capere que significa tomar, hacerse cargo de algo; surgiendo el término municipium.*<sup>8</sup>

Al respecto es clásica la definición que desde los treintas, proporcionó el ilustre jurista Gabino Fraga:

*El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la constitución, el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial.*<sup>9</sup>

<sup>8</sup> CARLOS F. QUINTANA ROLDAN. *Derecho Municipal.*, ed. Porrúa, México, 1995, p. 1.

<sup>9</sup> GABINO FRAGA. *Derecho Administrativo.*, ed. Porrúa, México, 1989, p.219.

Así en la teoría jurídica se conceptualizó al municipio, como un organismo descentralizado por región, idea que denota una dependencia jerárquica del municipio en relación con los gobiernos, federal y estatal, o en el peor de los casos partió de un concepto de desconcentración administrativa como una delegación subordinada de funciones del poder central con una base territorial.

Esta idea imperó durante mucho tiempo en México, pues se observa en la legislación ordinaria, una tendencia a sujetar al municipio a controles directos por parte de otros ordenes de gobierno, situación que todavía conservan algunas constituciones estatales, llegando al extremo de afirmar que los poderes de los Estados son superiores jerárquicos de los municipios.

No obstante esta concepción, posteriormente se reafirma en nuestro país, una corriente de opinión favorable a la autonomía municipal que en su momento expresaron el Dr. Miguel Acosta Romero y el Lic. Ernesto Gutiérrez y González, que favoreció solo un poco más a la institución municipal, en un época de absoluto centralismo pero que le otorga una dimensión distinta a la establecida por el maestro Gabino Fraga.

Que seguramente tuvo su influencia en Hans Kelsen, que en otras palabras explica la esencia de la institución municipal diciendo que es una forma de descentralización estatal y así apunta:

*La llamada descentralización por autonomía local constituye otro tipo de organización estatal (...) El orden legal resultante constituye la unidad del autogobierno local, cuyo ejemplo típico lo es el municipio. El consejo municipal elegido por los miembros de la comunidad y el alcalde elegido por el consejo municipal son los órganos locales descentralizados. La descentralización se refiere tan solo a ciertas materias; la esfera de acción de la autoridad municipal se limita a las normas individuales, aunque esta posibilidad de que la autoridad municipal tenga competencia para expedir normas generales, los llamados estatutos tienen que permanecer dentro del marco de las leyes centrales. Tal descentralización es teóricamente perfecta al menos con respecto a los órganos centrales del Estado autocráticamente organizado. Pero tales órganos gozan del derecho a la supervisión y están*

*autorizados para anular actos de la comunidad violatorios de leyes generales aunque no pueden modificarlos por normas creadas por ellos mismos (...).*<sup>10</sup>

Al respecto el maestro Gutiérrez y González, precisa:

*El municipio como ya lo anoté no corresponde a la organización administrativa centralizada, ni tampoco descentralizada. (...) Es básico entender que el municipio no nace ni tiene por meta fundamental, la atención de aspectos administrativos de la colectividad humana, sino que el municipio nace y se desarrolla con base de indoles políticas y solo de una manera secundaria se ocupa de problemas o cuestiones administrativas.*<sup>11</sup>

El Dr. Miguel Acosta Romero, afirma que:

*El municipio en sí constituye una persona jurídica de derecho público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo a las modalidades que cada Estado adopte sobre el particular.*<sup>12</sup>

Consideramos demasiada tutela del Estado Federal, en la idea del municipio como un organismo descentralizado que también sustentara el maestro Andrés Serra Rojas, quién decía que:

*La descentralización administrativa regional, llamada por algunos autores descentralización territorial, es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales que expiden las legislaturas de los Estados y que atienden las*

<sup>10</sup> HANS KELSEN. "Centralización y Descentralización"; en *Estudios Municipales No. 4 Centro Nacional de Estudios Municipales*, Secretaría de Gobernación, México, 1985, p. 100.

<sup>11</sup> ERNESTO GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ. *Derecho Administrativo al Estilo Mexicano.*, ed. Porrúa, México, 1993, pp. 409-410.

<sup>12</sup> MIGUEL ACOSTA ROMERO. *Teoría General del Derecho Administrativo.*, ed. Porrúa, México, 1990, p. 345.



*necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial.* <sup>13</sup>

Desde esta perspectiva se afirmaba como característica del municipio, ser un ente público de carácter autónomo, con cierto grado de autodeterminación o competencia descentralizada.

En esta línea se ubica la concepción que del municipio sustenta la destacada municipalista Teresita Rendon, quien concluye que:

*Es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.* <sup>14</sup>

También en esta época el maestro Quintana Roldan, propone:

*Que el municipio es la institución jurídica, política y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado.* <sup>15</sup>

Desde un punto de vista mas federalista pero inmersa en su dependencia al Estado, el Lic. José Francisco Ruiz Massieu escribe:

*El municipio mexicano es un ente territorial de naturaleza política y administrativa a la vez, como muy bien se hace ver en el primer párrafo del artículo 115, en donde se manifiesta que es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. Se trata de una modalidad de la descentralización política y administrativa; un municipio es un ente político por la manera en como se integran sus órganos, por sus funciones gubernativas y por su carácter electivo, y es administrativo al mismo tiempo, porque presenta servicios públicos y tiene a su cargo*

<sup>13</sup> ANDRÉS SERRA ROJAS. *Derecho Administrativo.*, ed. Porrúa, México, 1985, p. 134.

<sup>14</sup> TERESITA RENDÓN HUERTA BARRERA. *Derecho Municipal.*, ed. Porrúa, México, 1998, p. 13.

<sup>15</sup> CARLOS F. QUINTANA ROLDAN: *op. cit.* p. 6.

*actividades de carácter técnico para cubrir las necesidades de los administrados municipales.* <sup>16</sup>

Por otro lado, uno de los primeros estudiosos del municipio en México el destacado jurista Moisés Ochoa Campos, con un excelente sentido social al respecto sostiene:

*El municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. (...) Se produce como mediata agrupación y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutina en forma de asociación vecinal, siendo por excelencia la forma de agrupación local, es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos.* <sup>17</sup>

Otra opinión dentro de quienes han definido al municipio, se encuentra la del maestro Ignacio Burgoa, quien sobre este asunto anota:

*El municipio implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio del Estado. Sus elementos se equiparan formalmente a los de la entidad estatal misma; pues, como ella, tiene un territorio, una población, un orden jurídico, un poder político y un gobierno que lo desempeñe.* <sup>18</sup>

Una opinión clásica al respecto, pero no menos importante es la de Alexis de Tocqueville, quien acertadamente señala:

*Que la sociedad comunal existe, en todos los pueblos, cualquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las Repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de dios.* <sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU. *El Nuevo Artículo 115 y el Nuevo Derecho Constitucional Mexicano.*, ed. Porrúa, México, 1983, p. 102.

<sup>17</sup> MOISÉS OCHOA CAMPOS. *El Municipio su Evolución Institucional.*, ed. Banobras, México, 1981, p.25.

<sup>18</sup> IGNACIO BURGOA ORIHUELA. *Derecho Constitucional Mexicano.*, ed. Porrúa, México, 1986, p. 158

<sup>19</sup> ALEXIS DE TOCQUEVILLE. *La Democracia en América.* ( Traducción Luis R. Cuellar.); ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1978, p.78.

La legislación española quien fuera la fuente principal de las instituciones jurídicas relativas a nuestro municipio, que no incluyo y definió la fuerza de nuestras tradiciones, usos y costumbres concibe en esta época posmoderna al municipio,

*como la entidad local básica de la organización territorial del Estado, tiene personalidad jurídica y plena capacidad de cumplimiento de sus fines.*<sup>20</sup>

La reflexión que nos queda, es que el autentico concepto municipal esta en la historia, las tradiciones, las costumbres y usos legales de la sociedad y de sus gobiernos municipales, en el desarrollo colectivo, y sentido de pertenencia nacionalista que sienten tener, hacia el poderío de la nación de la que forman parte, y que es resultado socio-político del acontecer público en el transcurrir de sus generaciones de ciudadanos, es decir de la calidad o tipo de relaciones que han tenido con sus estructuras institucionales de gobierno.

Ya se han vertido en su definición todos los conceptos jurídicos fundamentales políticos-administrativos, que regulan solo la vida pública del Estado Federal mexicano.

Indiscutiblemente, nos toca analizar y relacionar el poder político federal y estatal con el municipal, que nace generacionalmente de una comunidad, agregamiento, congregación o agrupamiento básico, primario y fundamental de seres humanos, que coexisten al mismo tiempo dentro de la entidad federativa y el Estado Federal.

En las condiciones políticas, sociales y jurídicas, en las que se encuentra actualmente no puede subsistir por sí mismo por mas definiciones o conceptos que surjan, sino hay una relación de institucionalidad con la federación en su conjunto. El Estado Federal visto así como eje de la unidad nacional, históricamente creado por sus municipalidades, debe en reciprocidad velar por el reconocimiento de su existencia en el ámbito nacional.

---

<sup>20</sup> JOSÉ LUIS RIVERO YSERN. *Manual de Derecho Local.*, ed. Civitas, Madrid, 1997, p. 80.

Lo cierto es que las definiciones que se hacen del municipio, desde su punto de vista jurídico muy poco se acercan a su origen socio-político ( o sea al estudio de las relaciones entre la realidad social y el orden jurídico ) para su mejor entendimiento, y ya son muchos los elementos que se consagran en las opiniones al respecto; desde la libertad, la autonomía, la personalidad jurídica, el patrimonio, la democracia, la facultad reglamentaria, la descentralización, etc.

Sin ánimo de dogmatizar, ofrecemos la siguiente definición del municipio mexicano que pudiera muy bien corresponder a nuestra teoría socio-política, que pudiera servir para el mejor entendimiento de su viabilidad en el Estado Federal.

***“ El municipio es la plena manifestación del poder social, que se debe representar en su cabildo ( gobierno ), con motivo de las tradiciones, usos y costumbres de sus habitantes, que tiene como objetivo esencial la preservación de la cosa pública local y el consenso en la búsqueda de mejores condiciones de vida; cuya eficaz conducción administrativa de manera autónoma e institucionalizada, determina el desarrollo sustentable de una república; cuyo poder político federal, es legitimado precisamente en sus regiones, en la participación democrática, justa y equitativa de entidades federativas y municipalidades que lo integran ”.***

## **2.- Elementos de su concepción socio-política.**

El carácter social e institucional de la sociedad y su evolución generacional, es la razón que explica la situación socio-política en que viven la mayoría de nuestros municipios, es indispensable promover un cambio en las relaciones entre la sociedad, el gobierno municipal y los otros ordenes de gobierno, a partir de un concepto municipal útil, al Federalismo que no exprese dependencia, sino una cooperación.

Para enfrentar la crisis centralista permanente, que se provoca con facilidad es necesario definir reformas jurídicas que permitan la convergencia de la sociedad municipal con su gobierno, retomando la explicación de su origen y preparando las bases para una solución que

por definición, tiene que ver con el ejercicio imparcial del gobierno en todos sus ámbitos. Ya que el manejo político-partidista del municipio a demostrado bajos niveles de efectividad social.

El poder social y político producido por la sociedad se institucionaliza en su gobierno, para buscar regir sus destinos, la comunidad es obra de la voluntad popular espontanea, y cuyo tipo natural, originario y característico es la familia, como ya expusimos. El hombre como ente social dotado de razón tiene una proyección individual y colectiva que le permite, desarrollar todas sus facultades.

La sociedad como comunidad en sentido amplio, existe antes de que existan los individuos que la integran y en sentido propio, es aquella que existe porque los individuos la forman según sus fines públicos y es aquí donde concede poderes a las instituciones gubernamentales.

Podemos afirmar que el municipio esta integrado por diversidad de comunidades, y el hombre se vale de ellas para construir su espíritu social, que le permita su subsistencia y cumplir con sus necesidades colectivas. Pero resulta que su órgano de gobierno, el cabildo, evoluciona con relación a los impulsos de otros órdenes de gobierno que ocasionalmente dictan directrices, hacen leyes, remiten planes y programas y que responden a múltiples factores fuera de la realidad municipal.

*La sociedad es el conjunto de unos especiales modos de conducta del individuo que son influidos por otros seres humanos, presentes o distantes, pero tomados en consideración; además de los modos de conducta en que el agente orienta su obrar hacia otra persona, también de los modos de conducta influida por las obras objetivadas de los demás, esto es, aprehendidos de la herencia socio-cultural de los modos de conducta articulados con los comportamientos de otras personas. En suma, cabe anticipar que la realidad de lo social consiste en un variado conjunto de formas de comportamiento, así como en una muy complicada red de interacciones.* <sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> LUIS RECASÉNS SICHES. *Tratado General de Sociología.*, ed. Porrúa, México, 1993, p. 186.

Por lo que legislar sobre el municipio, o más bien con el municipio, representa una muy especial responsabilidad, pero hay que hacerlo en dos caminos; desde el Federalismo de Cooperación y tomando en cuenta el conjunto de elementos que constituyen la esencia de sus comunidades. Por lo que en todo caso el legislador y el cabildo deben coordinar acciones.

Es decir en elementos socio-políticos preestablecidos o preexistentes, el municipio define su destino y no por razón de la imposición de criterios estatales o federales, que no siempre están acorde con las realidades particulares de las municipalidades, ya que las leyes estatales o nacionales no expresan estas condicionantes municipales en sus proyecciones, y por ende encontramos mas dificultades en el desarrollo sustentable ( *tal puede ser el caso de las comunidades indígenas* ). <sup>22</sup>

Si finalmente aceptamos considerar al municipio como un poder social constructor de sociedades y después poder político detonador de formas de Estado y de gobierno, tendremos por un momento que hacer a un lado su origen jurídico, y hacer el análisis, de si existe o no una vocación socio-política en su conformación o estamos en presencia de ambas circunstancias, en la definición de las acciones municipales.

Dichos elementos son los siguientes:

- ☐ **Diversidad social.**
- ☐ **Institucionalización de intereses públicos locales.**
- ☐ **Constitucionalidad de acciones.**
- ☐ **Independencia política.**
- ☐ **Participación ciudadana.**

---

<sup>22</sup> Como una excepción a esta última idea, ya que no es nuestro tema; es lo establecido en el primer párrafo del artículo 4º constitucional que motiva nuestro comentario aunque desde otro sentido. “ La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas usos, costumbres y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrante el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.” ( Como se están integrando los municipios indígenas al Federalismo, o no están considerados en el proyecto nacional ).

### **3.- Fuerza normativa de los hechos en la realidad jurídica municipal.**

A la institución municipal se le ha negado la oportunidad de un marco jurídico propio, a partir de una observación socio-política hecha desde el Estado Federal como parte de su desarrollo político y social, y buscarle una identidad en su derecho consuetudinario (*a su función social*),<sup>23</sup> para que en su interior, tengan cabida todos los hechos o actos sociales reconocidos por las comunidades que lo integran. En nuestros municipios se observa con frecuencia que quienes ostentan el poder público municipal, tienden a abusar de él y ejercerlo para otros fines. Cuando la función es precisamente la contraria atender intereses colectivos, se orienta en favor de los intereses personales y gremiales.

La institución municipal se debe dirigir a ganar prestigio favoreciendo a los intereses de la sociedad, para debilitar a las facciones partidistas y alcanzar su fortaleza en el encuentro con su realidad, pero para ello hay que estar dispuesto a la significación institucional del concepto municipal, nada más como un antecedente, recordemos a *Platón*, que con claridad afirmó que las desdichas del género humano no tendrían fin, hasta que la casta de los filósofos genuinos no asumieran las riendas del poder o hasta que por un milagro divino los gobernantes no se conviertan en filósofos.

En este sentido las comunidades que constituyen al municipio y que determinan su gobierno deben encontrar en los hechos; planes y programas de gobierno y administrativos la identificación suficiente (coincidente a su evolución generacional) que motive el impulso social, y que este se transforme en participación y progreso.

Pero esto sólo sucederá cuando se encuentran reflejadas en la acción municipal, sus inquietudes y necesidades. En todo grupo social o comunidad a propósito de esto, se ocasionan las disposiciones jurídicas que permiten encontrar significado a la actividad gubernamental.

---

<sup>23</sup> Como lo afirma León Duguit, en lo referente a las transformaciones del derecho público " que el derecho que exista fuera del Estado, espontáneo, vive en la sociedad y es el verdadero soberano, inclusive sometido al mismo Estado " o también Maurice Hauriou, " que el poder del Estado existe, es innegable, pero también existe la sociedad que puede separarse de aquel y hacerle sentir su fuerza ".

Es decir hablamos de una diversidad de intereses en conflicto que deben establecerse, en el contenido jurídico de la actividad del municipio y su administración pública. Al respecto en la sociedad municipal subsisten,

*normas perceptivas como criterios, puntos de vista, marcos de referencia comunes que hacen a la análoga percepción del mundo circundante, objetos o individuos por parte de las personas o grupos. Estos marcos de referencia compartidos por los distintos grupos sociales posibilitan la comunicación simbólica, es decir la atribución de idéntico significado a los distintos estímulos empleados.* <sup>24</sup>

Por lo que la institucionalización de la actividad del municipio surge a partir de los hechos, que se desarrollan en todos los ámbitos de su influencia social y política.

Pero no todo es percibido desde un mismo ideario en el gobierno y la sociedad, ya que no para todos los habitantes de un municipio las autoridades municipales electas democráticamente, o no, corresponden a los mismos impulsos sociales.

Por lo que es difícil la plena identificación de hechos, relaciones, objetivos y necesidades en una sociedad política construida por partidos políticos, solo para servir a sus intereses y a los de la federación.

Existe una gran distancia entre los hechos sociales y los hechos del gobierno en los municipios mexicanos, la realidad gubernamental demuestra que la fuerza de los hechos no siempre es normativa de la vida municipal, y así es impredecible e indeterminada la conducción de la acción gubernamental municipal.

Cuando el hombre actúa en la vida municipal, lo hace con el conocimiento que tiene de su entorno, la libertad social y los matices políticos, que pueden influir en todos los aspectos y relaciones de sus estructuras municipales, su actuación, es consecuencia de lo que socialmente es aprobado, en sus ejidos, barrios, colonias, unidades habitacionales, etc. Del resultado en sus relaciones con otras gentes, y

---

<sup>24</sup> VÍCTOR IRURZUN. *Sociedad y Derecho*, ed. Troquel, Buenos Aires, 1966, p. 29.



por las características de las relaciones con las instituciones del gobierno municipal, se estrecha su identidad local necesariamente con la del Estado Federal, el hombre puede llegar a sus objetivos dentro de la comunidad y entonces seguramente también lo hará el gobierno y las instituciones federales y estatales.

*El individuo, la mayoría de las veces piensa y actúa no por su propia iniciativa, sino repitiendo, imitando lo que todo el mundo hace o, en todo caso, aprehendiendo lo que los demás enseñan. En este caso no se actúa como algo meramente personal, sino como reflejo de lo que el grupo hace, el individuo es fruto de la socialización.* <sup>25</sup>

Volviendo al tema de la socialización John Biesanz, en los años cincuenta afirmaba,

*que solo por ese medio se puede perpetuar la sociedad, existe la cultura y se convierte al individuo en persona.* <sup>26</sup>

En nuestra realidad municipal el monopolio ideológico de los partidos políticos y su manipulación de las demandas sociales es ancestral e impide que se manifieste la fuerza de los hechos, todo por la razón del gobierno y su voluntad federal, antes por una labor de partido hegemónico y hoy, con motivo de una etapa de transición que no se sabe cuando va a terminar.

*En el proceso de socialización, el individuo aprehende hábitos, ideas y actitudes aprobadas por la cultura, se amolda al grupo social al enseñarle los derechos y deberes que corresponden a su situación. Sus impulsos se encausan por los canales de expresión ya aprobados, se penetra de las normas y restricciones culturales, éstas se vuelven parte de su personalidad: Las personas las aceptan como algo que viene a imponerse sobre ellas, que ejercen una presión de la cual es difícil sustraerse, ese algo se afirma por sí, no*

---

<sup>25</sup> JOSÉ ORTEGA Y GASSET. "El Hombre y la Gente"; en *Revista Occidente*, ed. Obras Inéditas, Madrid, 1959, p. 207.

<sup>26</sup> JOHN BIESANZ Y MAVIS. *La Sociedad Moderna*, ed. Letras, México, 1959, p. 37.

*requiere de un grupo particular que lo defienda; son las normas sociales.* <sup>27</sup>

La razón social obliga al hombre dentro de su comunidad, a estructurar un mundo político y jurídico, a interpretarlo en forma coherente, y para ello requiere del establecimiento de una normatividad que constituya la base social del Estado-Nación.

La normatividad se representa,

*primero como un marco de referencia que les permita integrar su energía y trascender su aislamiento dándole un sentido a su vida y segundo el proporcionarle una guía de acción cotidiana.* <sup>28</sup>

Para que un orden normativo se institucionalice es necesario que su reconocimiento se halle profundamente enraizado en la conciencia del grupo social. Este ordenamiento o disposiciones que debe seguir toda entidad pública como es el caso del objeto de nuestro estudio, el municipio y su ayuntamiento, debe interiorizarse en los valores comunes de la sociedad, tomando como base,

*la norma social para el individuo que quiere contar con ella; la persona puede apoyarse en ella frente a los demás.* <sup>29</sup>

Esta fuerza normativa está condicionada a la política-partidista, y esto a provocado el desinterés de la sociedad en la actividad del gobierno y hasta en algunos casos definido circunstancias de ilegalidad o ingobernabilidad evidentes. De lo que se trata es que la sociedad y el gobierno no caminen por rumbos distintos o lo que es peor se enfrenten en la definición de sus destinos mutuos.

Pero no nada más es cuestión de leyes generales o reglamentaciones municipales, sino que también el reflejo de lo social tiene que ver con principios, objetivos y necesidades todo lo que es, en común, para los habitantes de determinada comunidad y que solo puede ser observado desde un gobierno democrático.

<sup>27</sup> JOSÉ ORTEGA Y GASSET: *op. cit.*, p. 305.

<sup>28</sup> EDUARDO GARCÍA MAYNEZ. *Introducción al Estudio del Derecho.*, ed. Porrúa, México, 1959, p. 37.

<sup>29</sup> Cfr. JORGE SÁNCHEZ AZCONA. *Normatividad Social.*, ed. Porrúa, México, 1975, pp. 42-45.

Dicho de otra manera el conjunto de fines y objetivos, de la estructura del gobierno municipal y de su sociedad deben coincidir en criterios comunes ( nacionales ), que los identifiquen dentro de su territorio, con sus habitantes para formar una identidad con su entorno político-social, que permita gobernar. Y la autoridad municipal si es necesario tendrá que crearla y hacerla parte de la acción de su gobierno para conseguir legitimidad y participación ciudadana en los objetivos municipales.

En la cruda realidad de la vida municipal, los sectores y organizaciones sociales se aíslan con la anuencia y aceptación del gobierno municipal, y así no hay interferencias, no se construyen relaciones que permitan, hacer frente a la injusticia y la arbitrariedad política.

Por que en ese escenario la instancia municipal, tiene intenciones de contener, los impulsos ciudadanos, y debilita la acción popular desde sus inicios,

*el nivel de control social queda establecido por los tipos de relación social que existen entre los individuos que forman la sociedad.*<sup>30</sup>

Y aparecen los controles sociales que también pueden ser promovidos por grupos ciudadanos ideológicamente afines de la acción gubernamental en turno, que se prestan a la protección del grado más superlativo del presidencialismo local, que se ejerce en los ayuntamientos. Estos mecanismos de control ya instaurados, actúan sobre la sociedad oscureciendo legítimos objetivos y dando lugar a las razones de carácter partidistas, no necesariamente políticas, en la conducción administrativa de los municipios.

Consideramos al ayuntamiento como la institución pública en que más se identifica el uso de los llamados controles sociales de carácter sociológico ( para persistir en determinados objetivos ), se entiende por control social,

*al conjunto de normas, así como las autoridades y los poderes sociales que en diversos niveles influyen en la conducta humana en sus aspectos externos.*<sup>31</sup>

<sup>30</sup> AUBERT VILHELM. *Sociología del Derecho.*, ed. Porrúa, México, 1985, p. 134.

<sup>31</sup> LEANDRO AZUARA PÉREZ. *Sociología.*, ed. Porrúa, México, 1985, p. 208.

Que favorecen una normatividad parcial y preferencial de la vida municipal.

Por control social desde el punto de vista político se debe entender,

*la función de tomar o determinar una decisión, así como la capacidad de los detentadores del poder de obligar a los destinatarios del poder a obedecer dicha decisión.*<sup>32</sup>

Podríamos decir que de los medios de control socio-político, más comúnmente utilizados por las autoridades municipales en turno, nos encontramos:

- ▣ **La represión psicológica o violenta.**
- ▣ **La indiferencia social y el aislamiento político.**
- ▣ **La amenaza de la sanción del derecho, por la facilidad de manipular su instrumentación.**
- ▣ **La propaganda política-electoral como medio de intimidación y de persuasión.**
- ▣ **La utilización de la simulación o engaños para conseguir que otras personas se sometan a sus decisiones, etc.**

En el ámbito de la sociología George Simmel, nos dice que:

*la verdadera naturaleza del mundo de la realidad social, se encuentra en la sociedad, existe allí donde varios individuos entran en acción recíproca. Esta acción recíproca se produce siempre por determinados instintos o por determinados fines (...) instintos o fines infinitos, que hacen que el hombre se ponga en convivencia, en acción conjunta, en correlación de circunstancias con otros hombres; es decir que ejerza influencia y a su vez la reciba de ellos. Continúa diciendo, que lo que hace que la sociedad en cualquiera de los sentidos de la palabra sociedad son evidentemente las diversas clases de relaciones y acción recíproca (...) un grupo de hombres no forma sociedad, porque existan en cada uno de ellos por separado, un contenido vital (...) solo cuando la vida*

---

<sup>32</sup> LUIS J. MOLINA PIÑEIRO. *Aportes para una Teoría del Gobierno Mexicano.*, ed. UNAM, México, 1988, p. 19.

*de estos contenidos adquiere la forma de influjo mutuo, solo cuando se produce la acción de unos sobre de otros, inmediatamente o por medio de un tercero es cuando la nueva existencia espacial o también la sucesión en el tiempo de los hombres se ha convertido en una sociedad.* <sup>33</sup>

En estos tiempos pareciera, que el gobierno municipal vive fuera de este conjunto de correlaciones y circunstancias, como si el hombre por estar el gobierno, ya no necesita corresponder a su sociedad o como si de repente algo le hiciera desconocer, la obligación de observar la fuerza normativa de la realidad, en la determinación de disposiciones jurídicas en el proceso político.

Hegel, Maine y Spenser creían que el derecho proviene de la evolución cultural, según Hegel,

*todas las expresiones de la vida cultural ( realidad social ), se hallan sujetas a la ley de la evolución, representada por un proceso dialéctico de tesis, antítesis y síntesis. Maine, sostenía que el plano jurídico tiene su base en una ley general de la evolución de status, en el que el individuo se encuentra como engarzado al contrato en el que depende de su esfuerzo y el derecho a pasado por varias etapas: en donde se percibe como creado por gobernantes inspirados en la divinidad, priva el derecho consuetudinario inspirado por la divinidad, se fija la costumbre en códigos, se incorpora al derecho ingredientes de equidad y legislación, se pretende hacer de aquello un todo coherente y sistemático.* <sup>34</sup>

Jellinek, creía en una tendencia de los hechos en convertirse en normas, es decir la transformación del deber ser, debido a la proclividad humana de considerar hábitos y costumbres, que es el elemento esencial del derecho ( municipal ), y en caso contrario simplemente estaríamos en la lógica de la conveniencia de cada uno de los ordenes de gobierno; el municipio tiene que, sin alejarse del Estado Federal determinar sus prioridades inmediatamente y al mismo tiempo que él.

---

<sup>33</sup> Cfr. LUIS MOLINA ENRIQUE. *La Realidad Social y el Derecho.*, ed. UNAM, México, 1953, p. 1-2.

<sup>34</sup> Cfr. EDGAR BODENHEIMER. *Teoría del Derecho.*, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1981, pp. 290-301.

El distinguido maestro Andrés Serra Rojas, escribe,

*que el grupo de seres humanos que integran a la sociedad forman el órgano creador de las normas directamente o por medio de representantes, con ellas forma el Estado, no como obra de un grupo o de una generación, sino como obra consciente o inconsciente realizada a través de los siglos, que una vez creada vuelve sobre sus autores para condicionar su vida con sus mismas normas; el poder del Estado no es la fuerza ciega, brutal y despiadada para que unos hombres impongan su voluntad a otros, es la fuerza que se pone al servicio de la sociedad, en el contenido mismo de las normas jurídicas y en sanciones necesarias para su cumplimiento. Eliminar el derecho de la vida social, es ver desplomarse todo el orden que llamamos Estado.* <sup>35</sup>

Este es uno de nuestros principales argumentos al tema municipal, por que este precisamente es el punto de unidad del Estado Federal, la convergencia entre el gobierno y su sociedad, que tiene que ver con la movilidad constante de ambas instituciones, reguladas en el derecho ( municipal ) y no solamente en la imposición de las necesidades políticas ( federales o estatales ), contenidas en las disposiciones jurídicas de la federación.

Es simple, la sociedad esta integrada por una red compleja de interrelaciones y estas como ya lo dijimos suele influir en la realidad política-jurídica, cuando no se atraviesa la voluntad partidista. El gobierno municipal y su normatividad jurídica evolucionan en la consciencia pública.

Finalmente diremos que es en el ámbito municipal ( etapa inicial de todo proceso social, político y jurídico ), en donde se reproducen procesalmente los efectos del pacto social en sus proyecciones hacia el pacto federal. Es la política y el derecho un producto social, cuyas motivaciones empiezan en la vida municipal, hay que aislar las interferencias partidistas o mejor llamadas cargas ideológicas que influyen en la obra legislativa local, principalmente en la actividad de la administración pública.

---

<sup>35</sup> ANDRÉS SERRA ROJAS. *Ciencia Política.*, ed. Porrúa, México, 1981, pp. 81-85.

## **a) La Teoría de la Ocasionalidad municipal.**

El análisis sociológico es todavía más complicado que el político y en medio de estos encuentra la concreción lo jurídico, que no es menos importante, pero al menos determinado por ambos, y de estos análisis percibimos lo indispensable para entender, no en el mundo de la subjetividad, el porque la fuerza de la institución municipal tiene relación con nuestra teoría de la ocasionalidad de su gobierno.

La realidad del municipio mexicano se desarrolla en tres dimensiones, estrechamente correlacionadas;

- 1. Tiene que ver con una razón jerarquizada, que pone a la institución municipal, en el tercer nivel de la jerarquía federal, con menos posibilidades de existencia y con todo lo que esto representa en la practica política.**
- 2. Tiene que ver con el hecho irrefutable de que la institución municipal, no forma parte trascendental de los fines del Estado y su voluntad nacional.**
- 3. Tiene que ver con la evolución generacional de la sociedad frente a la evolución ocasional de los gobiernos municipales, y sus factores externos e internos que impiden consolidar el cumplimiento de sus responsabilidades.**

A la institución municipal se le deben atribuir prioridades públicas a favor del desarrollo de su *sociedad*,<sup>36</sup> con reglas claras y equitativas de competencias y regulación jurídica específica, que encause sus intenciones políticas y sociales, proyectandolas hacia la federación.

Cuando el gobierno municipal no representa los intereses de la sociedad que gobierna y administra, es porque su evolución ocasional, no sea ocupado necesariamente de las circunstancias que determinan la evolución generacional de la sociedad y, por consiguiente, seguirá incumpliendo sus fines políticos y sociales que son la esencia de su origen. De ahí la importancia previa en este tema, del estudio socio-

---

<sup>36</sup> En la sociedad pueden existir diversidad de criterios e impulsos sociales, que a veces se presentan contradictorios pero que no son insuperables para un gobierno municipal con un criterio institucional, al momento de determinar por consensos los objetivos comunitarios para después se conviertan en objetivos gubernamentales.

político, para aspirar a concebir eficaces y legítimos gobiernos municipales.

En la evolución de instituciones públicas es necesario tomar en cuenta el permanente cambio social, que se refleja precisamente en su estructura, de ahí se parte para medir la intensidad del cambio; en las teorías clásicas,

*Herbert Spencer, vio el desarrollo de la sociedad como un proceso evolutivo, Augusto Comte, consideraba a la sociedad como un proceso de evolución y progreso,<sup>37</sup> y además, nunca aclara que se entiende por sociedad.<sup>38</sup>*

En relación a la movilidad política y social en las teorías modernas,

*Talcott Parsons, relaciona los cambios con el equilibrio, no tan solo para resquebrajarlo sino en algunos casos para consolidarlo, Francesca Cancian, los relaciona directamente con la estabilidad del sistema y resalta la necesidad del mismo de conservarla.<sup>39</sup>*

De la institucionalización de la sociedad dentro de sus herencias y tradiciones surge la institución del municipio, coincidiendo con Maurice Hauriou, en que la institución es todo elemento de la sociedad cuya duración no depende de la voluntad subjetiva de individuos determinados.

Pero el municipio llega a depender de subjetividades partidistas de otros ordenes de gobierno, o de sus propios integrantes del cabildo, cuando debieran recoger objetivamente todas las expresiones sociales como se exige sea su función, y así reconocer los lazos conductores generacionales que habitualmente rigen a cada una de las comunidades en el mundo.

---

<sup>37</sup> Cfr. JUAN JOSÉ RODRÍGUEZ PRATS. *La Política del Derecho en la Crisis del Sistema Mexicano.*, ed. UNAM, México, 1992, p. 37.

<sup>38</sup> RAFAEL MÁRQUEZ PINERO. *Sociología Jurídica.*, ed. Trillas, México, 1992, p. 19.

<sup>39</sup> Cfr. JUAN JOSÉ RODRÍGUEZ PRATS: *op. cit.*, p. 38.



La realidad de nuestros municipios es que la interferencia exterior y su subjetividad interna impiden su pleno desarrollo y por consiguiente, el mejoramiento de los niveles de vida de sus comunidades, solo algunos pocos se favorecen de la actividad del gobierno municipal por razones obvias.

Esta contradicción se funda en el problema de la ocasionalidad, que provoca una dramática inconsistencia de intereses en conflicto, que fluctúan constantemente, sin parámetros determinados dentro del quehacer de la política federal o estatal antes de dirigirse al municipio y que lo convierten en la institución más vulnerable del sistema político mexicano.

Cuando es precisamente los municipios, donde socialmente la política y la sociedad de los países mas desarrollados, han encontrado su equilibrio como naciones, debido fundacionalmente a una actividad gubernamental institucional.

Desde la federación y pasando por los Estados Federados, la institución municipal actualmente reacciona a influencias o vaivenes de índole político-partidista, que hacen del cumplimiento de sus objetivos y del funcionamiento de su administración municipal, la causa de la ruptura entre la sociedad y el gobierno.

Expliquemos nuestro concepto de evolución social o de la sociedad y de evolución gubernamental o del gobierno municipal; tenemos que incluir en el análisis conceptos y caracteres de referencia integral en el desarrollo de estas evoluciones.

En lo social, tenemos que tomar en cuenta a las formas de organización de las comunidades, sus particularidades y objetivos comunes, en lo gubernamental, habrá que tener en cuenta la integración del cabildo, a la administración municipal con sus planes y programas; ambas instituciones públicas tienen el mismo nivel jerárquico ( salvo que una de ellas, dio origen formal y material a la otra ).

Es indudable la existencia de nuestra Teoría de la Ocasionalidad ( corriente política ) a partir de factores fundantes internos y externos en la vida municipal. Actualmente persiste la contradicción entre la evolución *generacional*, de la sociedad municipal y la evolución *ocasional* del

gobierno y la administración del municipio; por factores que determinan la historia de sus evoluciones públicas, dentro de una temporalidad a la que el gobierno esta sujeto por la ley, y que no es el caso de la sociedad.

Los factores que determinan la acción del gobierno son de carácter conceptual, sexenales o trianuales, político-administrativos, jerárquicos, partidistas, personales, ideológicos, etc. Y hasta de instrucción ética y académica en los servidores públicos del ayuntamiento, que en la mayoría de los casos se alejan del *pacto social*, por carecer de las condiciones políticas y sociales, necesarias para el cumplimiento de su encargo municipal en el cabildo o en la administración.

Por la incompatibilidad que se presenta entre la representación partidista y la social y ante falta de disposición legal expresa, se abre el surco de la subordinación de la administración municipal a la voluntad de los partidos políticos que gobiernan.

En el caso de la sociedad, la construcción y desarrollo de comunidades responde a una necesidad o consecuencia generacional, enraizada en la sociabilidad humana, que es transmitida de padres a hijos en cuanto a sus objetivos, satisfacciones, y que se fundan en sus interrelaciones con sus autoridades, inmersas siempre dentro de factores políticos, culturales, étnicos, poblacionales, geográficos, económicos, etc., pero esencialmente de interrelaciones entre los sectores sociales.

Sin generalizar esta situacionalidad y condicionamiento histórico, a determinado la existencia de instituciones u órganos, que regulan la función pública municipal, y su presencia ocasional, circunstancial o accidental no coincide en la realidad social, dentro de espacios geográficos con características físicas y naturales de conveniencia plena como lo es el municipio.

Resulta obvio para la vida municipal, que los cabildos y las administraciones municipales son mas de extracción partidista que de contenido político y social, en la voluntad popular y en las necesidades públicas de la institución municipal.

Vista de nuestra manera la vida municipal, desde el momento de asumir el gobierno, es él quien debe en principio cumplir a sus comunidades con administraciones eficaces y líneas políticas de acción claras y democráticas.

Para que los habitantes del municipio en una consecuencia socio-política y no ideológico-partidista, dentro de un clima de cooperación y respeto participen con las autoridades en turno, en la solución de los múltiples problemas municipales. Como en la antigüedad debidamente ayuntados los intereses de la sociedad en sus respectivos ayuntamientos.

Señala Hauriou, que una institución se desarrolla al parecer como idea objetiva transformada en una obra social por su fundador, idea que seguramente recluta adhesiones en el medio social y sujeta así a su servicio voluntades subjetivas indefinidamente renovadas.

Consideramos al *municipio*,<sup>40</sup> como una institución pública de la realidad social, en la que se deben de manifestar todo el conjunto de normas jurídicas suficientes y autónomas, que aseguren todo un mecanismo de expresión socialmente organizado, que traduzca las exigencias de cada comunidad que lo integra y regule el actuar de quienes dirigen la función pública.

En nuestra vida de relaciones nos encontramos y nos sometemos a una red intrincada de instituciones ya formadas, instituidas y reconocidas, preestablecidas por la acción gubernamental federal. Y es sabido que los cabildos municipales, tienen tendencias ideológicas en sus actividades.

Como se va ha desarrollar el municipio si se le sigue viendo y tratando como adherido al Estado federado. La única alternativa de desarrollo de las municipalidades, es que se conviertan en entidades o instituciones autónomas federalmente descentralizadas y democráticas a partir de la voluntad nacional y su inclusión al pacto federal, siempre dentro de favorables condiciones internas, pero para ello se requiere un nuevo

---

<sup>40</sup> El municipio mexicano, tiene que luchar en principio con varios supuestos que insisten en decir que le dieron su origen, el Estado Federal, el supuesto del Federalismo de Estado, el supuesto del pacto federal, el supuesto de la descentralización o el supuesto de la democracia, etc. Siempre a sido una decisión política, después de otra, dentro de un juego solo entre partidos políticos, sin tomar en cuenta a la sociedad.

**acuerdo de corresponsabilidad entre actores sociales y gubernamentales ( una política institucional federalista ).**

Estos marcos evolutivos distintos hacen necesaria la identificación de los obstáculos a resolver, para alcanzar un desarrollo mutuo, y una pronta convergencia, de la dualidad pueblo-gobierno en el ámbito municipal.

Este es el motivo y origen de nuestro estudio, proponer las mejores condiciones sociales, políticas y jurídicas, desde el análisis de estos factores fundacionales en la integración del poder público municipal, que nos permita encontrar las alternativas de progreso, dentro de nuevas y mejores relaciones con los gobiernos federal y estatal; teniendo como premisas el binomio autoridad/ciudadano.

### **La sociedad y el gobierno municipal**

El punto de unión entre la sociedad y el gobierno municipal solamente se puede conseguir a través de la interacción de autoridades y ciudadanos, con objetivos comunes y consensados entre ellos.

El modelo alternativo de desarrollo de la sociedad municipal configura un conjunto de respuestas socio-políticas de su gobierno, en función no solo de una racionalidad política, sino de una sensibilidad social, en función de un eje axiológico comunitario dominante, que determine pautas y lineamientos permanentemente.

Sobre todo con referencia al sistema de necesidades, al índice de bienestar, al régimen de relaciones políticas y sociales, así como al modo de organización y funcionamiento del cabildo y la administración municipal.

La ruptura entre gobernantes y gobernados tiene varias causas, pero desde nuestra observación y objeto de estudio son fundamentalmente determinadas fuera de la circunscripción municipal y se refieren a:

- ☐ **La ubicación del municipio dentro del sistema federal.**
- ☐ **La influencia de los partidos políticos.**
- ☐ **La destrucción de consensos en la búsqueda del bien público.**
- ☐ **La democracia representativa y participativa.**
- ☐ **La actividad de la administración pública municipal, etc.**

La propia praxis social y política se vuelven en contra una de la otra, el descrédito de gobiernos de los partidos políticos, hacen vulnerables las estructuras institucionales del mismo gobierno y de la sociedad, decía Hermann Heller,

*si toda consciencia política es sólo expresión de una situación eminentemente individual, si entre generaciones y clases, partidos y naciones, no existe ninguna conexión de sentido, en ese caso no puede haber, ni en la política teórica ni en la practica ningún status vivendi que actúe espiritualmente como intermediario entre todos aquellos, ninguna base de discusión, sino únicamente un obrar que aspire a vencer al adversario y aun a aniquilarlo. <sup>41</sup>*

En esta perspectiva, el principio de la institucionalización municipal del Estado Federal, debe ser redefinido en su forma, contenido y significado. Y la legitimación será la actividad instituyente de las relaciones entre el gobierno y la sociedad, a través de la planeación democrática que somete a compromisos sociales la regulación normativa municipal.

Nuestra sociedad capitalista se caracteriza por el alto grado de densidad, de diversidad, de complejidad y por una fuerte politización y polarización partidista. Las fuerzas y relaciones asimétricas que se originan en la estructura social se reflejan, prolongan y refuerzan en las estructuras de poder político municipal.

---

<sup>41</sup> Cfr. PEDRO DE VEGA GARCÍA. *Estudios Políticos Constitucionales.*, ed. UNAM, México, 1987, p. 158.

## **1.- El fenómeno social del poder municipal.**

Antes que nada tenemos que decir que el poder impuesto, o no, puede producir las peores deformaciones de la condición humana, por el contrario ( en su sentido social ), el adquirirlo por la verdadera voluntad ciudadana le impone de origen otros resultados y la necesidad de incorporar y transformar en su evolución la participación de los sectores sociales. Por el desarrollo ambivalente de las estructuras sociales municipales y la concepción equívoca del poder, la institución municipal tiene la consigna de abarcar el control de su entorno territorial asignado.

Nos ocuparemos del poder político o público que se ejerce desde la institución municipal, que consideramos es distinto por su origen al de otros ordenes de gobierno e instituciones públicas.

En la proyección social del hombre destaca, la tendencia a aceptar la autoridad existente y trata en razón de ello de configurar su persona y su núcleo familiar, es una condición natural de su instinto de socialización del que hemos hablado, esta expresión nace en las localidades, al sentirse parte del grupo y adquirir una personalidad social que infunde sentimientos de permanencia, solidaridad y comunión de intereses.

En términos generales tiene múltiples y variados significados; como una autorización, una atribución, una facultad, un imperio, un dominio, y hasta una posesión, una fuerza, una capacidad o posibilidad que se desenvuelve en todas las dimensiones del hombre y su sociedad. Y hay que conseguir su interpretación practica, sin perdernos en la confusión dogmática o explicación filosófica, al referirnos al poder que emana de la autoridad política y como produce o no, el bien público.

Es en las municipalidades en donde se enraíza por cuestiones de cultura socio-política, es ahí en donde también aparece mas directamente vinculado la sociedad y más permanentemente relacionado con las consecuencias de su ejercicio en la estructura del Estado Federal.

Empezaríamos por mencionar la opinión al respecto del profesor Elisur Arteaga Nava, que como una de sus especialidades, describe que ni Maquiavelo definió el poder; opinó respecto de la forma en que se

manifiesta; siempre hubo quién sirve y quién manda, y quién, sirve mal de su grado, y quién, bien sirve de su grado, quién se revela y es reprimido.

Podríamos definir a conveniencia que:

*El poder es una libre energía que gracias a su superioridad asume la empresa del gobierno de un grupo humano, por la creación continua del orden y del derecho.* <sup>42</sup>

Coincidiendo con Franz Neumann, señalamos que:

*El poder político es poder social concentrado en el Estado, implica el control de otros hombres a fin de ejercer influencia sobre la conducta del Estado y sus actividades legislativas, administrativas y judiciales.* <sup>43</sup>

Max Weber, considera sociológicamente amorfo el concepto general y abstracto del poder, no le da cualidades ni características específicas solo dice que:

*Es la probabilidad de que un actor dentro de una relación social este en posición de realizar o imponer su propia voluntad, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad; todas las cualidades imaginables de un hombre y toda suerte de consideraciones posibles pueden colocar a alguien en la posición de imponer su voluntad en una situación dada.* <sup>44</sup>

Para Kelsen, la palabra poder ofrece varias significaciones:

*De acuerdo con sus distintos usos pero todas ellas referidas, al poder del Estado al que el pueblo se encuentra sujeto, y no es otra cosa que la validez y eficacia del orden jurídico, de cuya unidad se deriva la del territorio y la del pueblo.* <sup>45</sup>

<sup>42</sup> FRANCISCO PORRÚA PÉREZ. *Teoría del Estado.*, ed. Porrúa, México, 1982. p. 308.

<sup>43</sup> Cf. ELISUR ARTEAGA NAVA. *Derecho Constitucional.*, ed. Harla, México, 1998, p. 167.

<sup>44</sup> MAX WEBER. *Economía y Sociedad.*, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1964, pp. 45-50.

<sup>45</sup> Cf. ANDRÉS SERRA ROJAS. *Ciencia Política...*, op. cit., p. 386.

Aunque es una noción del poder acotada, solo a una realidad jurídica, al respecto Duguit afirma, " el Estado es un fenómeno del poder " Jellinek lo relaciona con " su poder dominante o poder no dominante, y " Elisur Arteaga, finalmente asevera " que el poder es el objeto y fin de una constitución, el poder considerado como un todo ".

De manera muy distinta ya lo dijo Simmel, el ser humano es un centro complejo de instintos, pasiones, intereses, egoísmos, etc., y es dominado por estos poderes o fuerzas reguladoras de la acción social. Es entonces el poder según la doctrina socio-política, un fenómeno social, exclusivamente humano, una creación de la propia sociedad para poder subsistir protegiendo a sus miembros y a su propia integridad.

Y que cuya definición al margen de las ya existentes, dependerá del grado de acercamiento que tenga dentro de la evolución de las estructuras sociales.

La naturaleza del poder social, concede sus propios caracteres al poder político, y nos lleva cada vez a una nueva estructuración o jerarquización de la sociedad, y de la autoridad, a la que se le encomienda el cuidado o dirección del orden; el gobierno o sea los que mandan, y los gobernados los que se someten a esa autoridad.

Notablemente Hermann Heller, distingue entre autoridad, poder social y poder político:

*Tener autoridad quiere decir, encontrar obediencia sin tener en cuenta la protección de los intereses en que piensan los que los obedecen (...) todo poder social se basa en la expectativa de una conducta de los súbditos, según lo exigido por la regla (...) Todo poder político es poder jurídicamente organizado. <sup>46</sup>*

Es aquí donde podemos referirnos al ámbito municipal, porque en su realidad el poder político municipal, no puede olvidar el poder social que institucionalizó las autoridades municipales.

---

<sup>46</sup> HERMANN HELLER. *Teoría del Estado.*, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1968, p. 210.



Al respecto Loewenstein, sostiene que:

*En la sociedad estatal, el poder político aparece como el ejercicio de un efectivo control social de los detentadores del poder sobre los destinatarios del poder. Por control social, en el sentido de la ciencia política contemporánea, debe entenderse la función de tomar o determinar una decisión, así como la capacidad de los detentadores del poder, de obligar a los destinatarios del poder a obedecer dicha decisión.* <sup>47</sup>

Finalmente en el orden municipal el poder social crea y consolida los valores de la sociedad y tiende a defenderlos aún en contra de la normatividad política y jurídica del ayuntamiento, su pluralidad de estructuras crean múltiples impulsos y pueden ocasionar desde la rebelión o insubordinación hasta que los individuos no participen en los quehaceres gubernamentales municipales.

Estos conflictos alcanzar niveles que ponen en peligro la estabilidad del propio Estado Federal, que tiene como función primordial la de mantener un grado de cohesión que permita el desarrollo armónico nacional.

Por eso es importante volver al pacto social, y su poder ciudadano,

*el poder social es una forma de dominación efectiva en el grado en que se ejerce sobre la sociedad en general y sobre aquellos que son titulares, reales o formales, del poder político, en particular se diluye o transforma en el momento en que deja de ser factor que influye para convertirse en factor político que actúa.* <sup>48</sup>

Es ahí, no en la federación o en los Estados federados en donde las luchas por el poder político, son más despiadadas y apasionadas, porque generalmente no hay compasión ni consensos con los perdedores, ni siquiera dentro de un mismo partido político, los grupos que se forman en torno a la búsqueda de los poderes municipales, luchan con todo lo

---

<sup>47</sup> KARL LOEWENSTEIN. *Teoría de la Constitución.*, (Traducción por Alfredo Gallego); ed. Ariel, Barcelona, 1986, p. 27.

<sup>48</sup> ELISUR ARTEAGA NAVA: *op. cit.*, p. 171.

inimaginable para conseguirlo y los partidos políticos son una referencia obligada.

No es difícil afirmar que el poder municipal debe ser, una consecuencia social, más que en ningún otro orden de gobierno, es la sociedad el que lo crea, lo reconoce y lo justifica. El municipio, es esencialmente resultado de un orden social, presente y constituido con anterioridad al Estado-Nación.

En tal sentido debe de permitírsele su expresión, consideramos el siguiente concepto:

**“ El poder político municipal, debidamente constituido en la representación social, es producto de la imposición de la consciencia pública en los asuntos de interés general, el marco jurídico constitucional y estatal, los bandos y reglamentos municipales, deben fortalecer a su gobierno interior y a la función de su administración pública, de forma institucional en relación a los intereses de los otros ordenes de gobierno e instituciones públicas, que deben impulsar la acción social de sus comunidades. Este poder es autónomo sin alejarse de la prosperidad y fortalecimiento del Estado Federal ”.**

## **2. Caracteres de su poder político y público.**

Todos los regímenes de gobierno, emanan del poder social, porque es principio y fin del poder público, y su función es alcanzar el bien público general.

El poder político es público porque es regulado por la constitución y atañe o interesa a la comunidad municipal en virtud de sus objetivos generales. El poder es un elemento fundamental de la actividad política, tan es así que,

*una corriente importante del pensamiento político considera que es el núcleo esencial de lo político.* <sup>49</sup>

Sin embargo, una teoría general del poder, totalmente aislada, ofrece un marco de referencia demasiado amplio para que resulte de utilidad a esta investigación, de ahí nuestra intención de representarlo en la circunscripción municipal de donde finalmente surgió.

*En cada sociedad se forman ideas particulares sobre la naturaleza y las modalidades del poder y la obediencia.* <sup>50</sup>

La teoría tradicional mexicana acerca del poder le prestó atención, pero lo circunscribió en su análisis, a la organización estatal, tomándolo como uno de sus elementos. La teoría política posmoderna, al contrario, considera que el poder político, no se agota en el Estado, sino que trasciende en otras manifestaciones extraestatales, ya que el Estado no es la exclusiva fuente de la actividad política.

De esta manera cabe señalar que la teoría del poder comprende tres aspectos o caracteres:

- a) *La consideración del poder como energía impulsora (acción política);*
- b) *El análisis del fin que orienta al poder y de los objetivos que lo concretan; y*
- c) *El orden resultante de la interacción de los dos elementos anteriores y que se expresan en la configuración política y en el proceso de institucionalización del poder político.* <sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> En este sentido se pronunció Loewenstein. " El poder político, como todo poder, puede ser conocido, observado, explicado y valorado sólo en lo que concierne a sus manifestaciones y resultados. Sabemos o creemos saber lo que el poder hace, pero no podemos definir su substancia y su esencia. Admitiendo que una ciencia del poder, una Cratología, exista, es indudable que se encuentra en la infancia, y hasta cabe preguntarse si alguna vez podrá llegar a convertirse en seguro instrumento de trabajo del conocer humano ". *Vid.* KARL LOEWENSTEIN: *op. cit.*, p. 25.

<sup>50</sup> MAURICE DUVERGER. *Instituciones Políticas y Derecho Comparado.*, ed. Ariel, Barcelona, 1970, p. 30.

<sup>51</sup> LUIS MELO ARTEMIO. "Compendio de Ciencia Política"; en *Teoría Política.*, ed. De Palma, Buenos Aires, 1979, p. 182.

En su acepción más amplia y tradicional se acostumbra definir el poder como un *quantum* de energía o de impulso; abarcando tanto al poder de la naturaleza, como al poder social del cual el poder político es una especie.

Como ya se ha dicho el impulso del poder político y público es orientado por los fines que se dan en la interacción social; esta última tiene aún, una amplia gama de variantes a las que podemos denominar el ámbito del poder y así hablar de poder espiritual, poder militar, poder económico, poder intelectual, poder sindical, etc., y desde luego, también poder político federal, estatal y municipal.

*El poder político es la energía que impulsa a la acción política, a la realización de la idea del derecho, mediante el establecimiento de un orden en una concreta comunidad humana a fin de asegurar la meta de lo político, es decir, el bien común, merced a la fijación y logro de objetivos que comprometen el esfuerzo conjunto de todos los miembros de esa comunidad, tanto de gobernantes como de gobernados.* <sup>52</sup>

Puede decirse que la,

*idea de derecho, orienta al poder político, lleva la impronta de su institucionalización,* <sup>53</sup> cuyo proceso culmina en la *constitucionalización.* <sup>54</sup>

Se ha dicho que la naturaleza del poder es compleja, ya que unas veces se presenta como una cosa u objeto que puede ser poseído y otras, mucho más frecuentes, se manifiesta como una relación interpersonal.

---

<sup>52</sup> *Idem.*, p. 183.

<sup>53</sup> La institucionalización de la fuerza socialmente organizada da lugar al nacimiento del Estado, en tanto fenómeno cultural e histórico que busca dar respuesta a una problemática social, en este caso, la relativa al depósito y ejercicio del poder, de la fuerza social que puede aplicarse en el caso de que las normas jurídicas no sean observadas. *Vid.* MARIO ALVAREZ LEDEZMA. *Introducción al Derecho.*, ed. McGraw-Hill, México, 1995, p. 14.

<sup>54</sup> En este punto el derecho juega el papel de legitimador del poder, porque además de regir la conducta social, norma la conducta del propio Estado para con sus gobernados. Estamos ante la presencia del estado de derecho y no del derecho del Estado. El derecho no aplicado al poder, deslegitima al Estado. *Cfr.*, pp. 17-18.

En el primer caso, se suele hablar del propósito de acceder al poder, o de conquistarlo como si su posesión nos asegurase un bien. Cuando el poder se manifiesta así, puede decirse que adquiere forma objetiva vinculada a un encargo o función.

Es indudable, entonces, que quien está investido del cargo de jefe de Estado, funcionario de la administración, presidente municipal, etc., posee poder, y que en la medida en que cese en dichos cargos, dejará de tener los poderes y los medios inherentes a dichas funciones.

Hasta el ciudadano, en cuanto pueda elegir con su voto posee cierto grado de poder. Como en su fuente social, el poder político se relaciona en la sociedad, y es en el orden municipal en donde más su presencia causa efectos, ya que la estrecha relación entre gobernante y gobernado, su contacto directo y permanente a marcado las pautas de los acontecimientos políticos y sociales más recientes del país.

Tenemos que detenernos a expresar que en la realidad pública de los municipios, el poder político lo ejerce absolutamente el presidente municipal y en algunos casos con los síndicos y regidores, que comparten su ideología partidista; es un poder político efectivo doblemente acentuado, por su origen y sus accesorios.

Por eso, los cabildos se encuentran pasando desde hace décadas por la misma situación de conflictos internos, con las estructuras sociales y conflictos externos con la federación y los Estados Federados, que hemos llamado factores fundacionales de desgobierno municipal, y que a cada cambio de poderes municipales, ( que deberían ser cambios institucionales ) se vuelve a comenzar desde nuevos formulismos partidistas.

El ejercicio del poder político municipal, esta regulado por marcos jurídicos deficientes y limitados desde otros ordenes de gobierno, e influenciado por el partido político que representa al ejercicio de gobierno en turno.

Desde el momento que una parte importante de la actividad social y política se orienta hacia la consecución del poder, ( su conservación o aumento ), es difícil negar que el poder constituye por sí mismo, un valor, y que su posesión es realmente valiosa, solo en dos sentidos; porque es

necesario para realizar los objetivos más grandes de la comunidad o porque es necesario para tener posiciones políticas dentro de la escala de luchas partidistas.

*(...) De manera que el poder que aspira a mantenerse como fin en sí, lleva implícito el carácter de absoluto y con ello la condición de su propia corrupción,* <sup>55</sup>

consistente en la "libido dominandi", ya que todo poder corrompe y el poder absoluto corrompe en forma absoluta "power tends to corrupt absolute power tends to corrupt", según la famosa expresión de Lord Acton.

Lo anterior, no sólo es un juicio ético o moral, sino que a la vez, es una comprobación de la politicología,

*cuando el poder llega a constituirse en un fin en sí mismo, pierde su función social; cuando se cultiva la política sólo para llevar al político al poder o para mantenerlo en el poder, la cosa pública sufre perjuicio, y tarde o temprano, además del bien común de la República, se suele perder también, el poder.* <sup>56</sup>

Es a través de los poderes de los ayuntamientos, como los gobiernos de los partidos políticos, atropellan los impulsos sociales-locales, para llevar al poder a sus representantes, para posteriormente reprimir o controlar el poder social y buscar el control político. Y es ahí en donde eventualmente el ejercicio de este poder pervierte de origen a sus detentadores, y de paso a la institución municipal.

---

<sup>55</sup> Loewenstein refiere. Sobre el carácter demoníaco del poder, en el que apunta: que es evidente, y numerosas son las pruebas de ello, que allí donde el poder político no está restringido y limitado, el poder se excede. Rara vez, por no decir nunca, ha ejercido el hombre un poder limitado con moderación y comedimiento. El poder lleva en sí mismo un estigma, y sólo los santos entre los detentadores del poder, serían capaces de resistir la tentación de abusar del poder. El poder encierra en sí mismo la semilla de su propia degeneración. Esto quiere decir que cuando no está limitado, el poder se transforma en tiranía y en arbitrario despotismo. De ahí que el poder sin control adquiere un acento moral negativo que revela lo demoníaco en el elemento del poder y lo patológico en el proceso del poder. *Vid. KARL LOEWENSTEIN: op. cit., p. 28.*

<sup>56</sup> LUIS MELO ARTEMIO: *op. cit., p. 186.*

En México no es regla política, como en algunos países que desde los municipios se formen cuadro de servidores públicos que asciendan a otros niveles del gobierno. Ya no les es posible llegar, la gran mayoría desaparecen después de tan difícil gestión.

El poder soberano encuentra precisamente su límite en la meta específica de lo político, es decir, en la finalidad del bien común o el bien público. De ahí que la doctrina "del poder como servicio" sea una constante del pensamiento y magisterio de la iglesia católica.

El poder municipal puede albergar dentro de sí, todo tipo de estructuras sociales, desde las informales como la familia, las asociaciones, las sociedades etc., o las formales como sindicatos, escuelas, industrias, iglesias etc., y no puede intervenir en ellas, ni destruirlas ni absorberlas, su función es de respeto y atención a sus planteamientos.

Consideramos en sus caracteres los siguientes:

- ☞ **Es un poder acotado y reducido jerárquicamente.**
- ☞ **Es un poder impuesto por el régimen político, y en este sentido dependiente.**
- ☞ **Es un poder político y público regulado de manera insuficiente en lo jurídico, en cuanto a sus límites, significado y alcances.**

El ayuntamiento como autoridad representativa del poder político y público, persigue fines distintos a los que buscan otras instituciones públicas, en él solo se debe representar,

*el bien común perseguido por el Estado que es el bien público.* <sup>57</sup>

Desde la razón del Estado Federal, el municipio debe significar la parte fundamental de la nación y su desarrollo se debe enfocar en la actividad de sus gobernados.

---

<sup>57</sup> Cfr. FRANCISCO PORRÚA PÉREZ: *op. cit.*, p. 277.

Por tal motivo,

*el bien público que debe realizar el Estado consiste en establecer el conjunto de condiciones económicas, sociales, culturales, morales y políticas necesarias para que el hombre pueda alcanzar su pleno desarrollo material y espiritual, como persona humana, como miembro de la familia, del municipio, del Estado y de la comunidad internacional.* <sup>58</sup>

Hemos visto que uno de los presupuestos de la esencia de lo político es precisamente la relación de mando y de obediencia. Ella configura la situación de poder más generalizada en el sentido de que cualquier actor que manda a otro puede, a su vez, obedecer a una instancia superior, debido al aspecto gradualmente jerárquico que presenta la organización de poder.

Esta relación de mando y de obediencia en cuanto tiene lugar entre personas dotadas de inteligencia y voluntad, expresa más bien una relación recíproca o interrelación entre sujeto mandante que ordena y un sujeto que obedece la orden o mandato. Manda no el que hace, sino el que consigue que otros hagan lo que él ha ordenado. Por consiguiente, el mando es un hecho esencialmente político y, por ello, insustituible en el gobierno, no obstante la despersonalización que debe suponer la institucionalización del poder. Que todavía se busca según expresan al respecto, en una de sus últimas publicaciones el Dr. Diego Valadés.

Tal vez en las municipalidades sea más apropiada la denominación " poder equilibrado ", que existe en la realidad municipal y en donde resulta por demás imposible la relación de mando y de obediencia,

*necesariamente debe recurrirse a la negociación para lograr un acuerdo, y si es efectivamente alcanzado, se le solemniza en un compromiso.* <sup>59</sup>

Esta es la verdadera característica del poder municipal, y esta función muy poco se parece a la de la federación o a la de los Estados federados.

---

<sup>58</sup> *Idem.*, p. 287.

<sup>59</sup> Cfr. ROBERTO MICHELS. *Introducción a la Sociología Política.* (Traducción por Alberto Ciria); ed. Paidós, Buenos Aires, 1969, p. 123.



La razón ideológica-partidista del poder público municipal, que recae en el cabildo provoca un deterioro de las estructuras sociales o ciudadanas, sus cargas ideológicas, sus cuotas de poder, producen un marco jurídico limitado e inadecuadas relaciones intergubernamentales, situación que podría aliviarse con lo que hemos denominado "*condiciones sociales*" del cabildo municipal. La necesidad de caracteres especiales en el poder político municipal aparece como un suceso natural, en el desarrollo político y social de los ayuntamientos y las comunidades, desde su origen; su única justificación es servir a los fines del Estado Federal y a los objetivos municipales, por lo que nosotros pensamos que:

**" El poder político y público del cabildo, refleja por su origen y fundamento jurídico, parcialmente las necesidades del deber ser, cuando se observa desde la sociedad y se construye en otros ámbitos del gobierno, éste con frecuencia no corresponde a la realidad social municipal, al auténtico desarrollo de los hechos de la vida cotidiana, y en tal sentido su función ocasional no corresponde al bien público local y le impide cumplir con los fines y los objetivos municipales ".**

### **3.- Legitimación y justificación del poder político municipal.**

Sin duda alguna la presencia del poder, se explica por su misma necesidad de coexistencia en el seno de la sociedad y es indispensable por razones primigenias e históricas.

Tenemos que dejar fuera de toda discusión, que el hombre es un ser social por naturaleza y que al asociarse con sus semejantes se encuentra con el fenómeno del poder, tal y como afirma Lapierre:

*La experiencia social más rudimentaria nos confirma suficientemente que formar parte de un grupo cualquiera, implica la sumisión a un poder, tal es, en su generalidad, el hecho social del poder.*<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Cfr. JUAN FERRANDO BADÍA. *Estudios de Ciencia política y de Teoría Constitucional.*, ed. Tecnos, Madrid, 1988, p. 434.

La construcción de la sociedad desde sus formas primarias, por sí misma justifica la aparición del poder político, y en principio se refiere al hombre, a su modo de ser, a su naturaleza, como componente de la comunidad.

Los acuerdos partidistas y en el mejor de los casos los acuerdos políticos que se ubican en el terreno municipal son los determinantes de sus leyes, reglamentos o códigos y hasta hoy, en ese escenario los titulares de los poderes municipales, no siempre son los que directamente ejercen el poder gubernamental. El municipio y su ayuntamiento se convierten en acreedores de deudas político-partidistas.

En efecto, el hombre en términos generales esta acostumbrado a la libertad, es un ser constitutivamente libre; pero al asociarse a los demás, se encuentra encadenado, alineado, sometido, a la autoridad ( municipal ) pero esta dependencia, debe contener un espíritu de institucionalidad y respeto a ese orden de gobierno.

La reducción de libertades radica en la identidad de las necesidades comunes que sean públicas, de todos los miembros de una sociedad y que han de ser resueltas por su gobierno pero con la ayuda de todos y esto de manera natural solamente surge de un poder originario, que aparece de entre las formas primarias de la sociedad que son los municipios y que se manifiestan en formas variadas de organizaciones ciudadanas públicas y privadas, con objetivos comunes.

La necesidad de que alguien coordine y dirija los actos y objetivos de todos, se convierte en la conciencia pública general. Esta responsabilidad si realmente es pública y es de gobierno, le corresponde al ayuntamiento, que toma las decisiones que afecta a toda la comunidad.

*Es así, como el hombre se ve encadenado, limitado, sujeto a normas, ya sean sociales, ya políticas y, generalmente, jurídico-coactivas. Los derechos y libertades de cada uno, se ven constreñidos por el ejercicio de la libertad, del derecho y de la actividad de los demás hombres. Y como reacción, cada hombre se convierte en antisocial y antipolítico. Frente al freno y limitación que los demás suponen para la libertad de cada uno, el hombre se encierra en sí mismo, se hace egoísta.*

*Libertad, aunque sea en beneficio del interés general, de esta forma, en el hombre anidan dos intereses contrapuestos; el "yo" y el "nosotros". Ambos se oponen, son incompatibles, "pero no tienen más remedio que armonizarse para la existencia de una organización indispensable para que toda sociedad merezca el nombre de tal.* <sup>61</sup>

Aunque nosotros creemos más en la multidimensionalidad del hombre en la sociedad.

Cuando la carga de sociabilidad en el ser humano resulta, éste obedece por consenso, acata de *mutuo proprio*, el cúmulo de reglas que le impone la sociedad. Pero el consenso no es siempre suficiente, sobre todo cuando la antisociabilidad del hombre se revela, es entonces cuando surge el conflicto, y también el momento en que entra en funciones el poder político.

En nuestro caso el de la localidad, solo le atribuimos poder político verdadero al cabildo, cuando por su clase y origen es democrático y legítimo, y además es adquirido por mandato de la ley o de la costumbre y entonces carece de vínculos de dominación o influencia externa.

Los intereses y vínculos del poder federal y estatal, se extienden a todos los municipios y por consecuencia afecta a todos los individuos dentro de su territorio, resultado de la insuficiencia jurídica y política del municipio.

El poder municipal se justifica social, política y jurídicamente siempre y cuando las acciones del gobierno sean interpretaciones de los intereses de la sociedad, que en ella tienen distintas formas de manifestarse pero que es la única manera de fortalecerlo, legitimando a la institución municipal y reafirmando la perpetuidad del Estado Federal.

Dentro de todo esto quien lo ejerce, debe hacerlo en forma tal, que sea percibido por quienes son sujetos pasivos de él, de tal manera que se alcance la conducta deseada. Y no es suficiente el justificar la

---

<sup>61</sup> El Hombre se presenta así como un ser bidimensional, tiene una faceta de sociabilidad y otra de antisociabilidad, ello se refleja en que el poder sea necesario y con una doble cara, al igual que el dios Jano, así se expresa Friedrich: " el poder, como Jano, tiene dos caras; mira, a la vez, hacia la paz y hacia la guerra ". Vid. ELISUR ARTEAGA NAVA: *op. cit.*, p. 168.

actividades del poder, por su sola presencia o facultad de mando; en la acción de la administración pública que atiende las demandas sociales.

Al respecto nos hacemos algunas interrogantes en el este ámbito de gobierno:

- ▣ ¿Quién ostenta la autoridad o el poder político?
- ▣ ¿Quién tiene la autoridad sobre este poder público?
- ▣ ¿Quién y como se elige a los poderes municipales?
- ▣ ¿Cuál es su sustento socio-político?
- ▣ ¿De donde emana fundamentalmente su marco jurídico?
- ▣ ¿Cómo está organizado y definido su gobierno?
- ▣ ¿Cuáles son sus fines, objetivos, sus limitaciones, sus dependencias, sus compromisos principales, sus controles sociales y jurídicos.
- ▣ ¿Como son sus relaciones con otros ordenes de gobierno?

Tenemos que mencionar que una cosa es el poder político y otra el poder partidista, pero cual es más importante y para quien y cual es más poderoso dentro del Estado Federal. La demostración vigente del poder político como producto del escenario nacional en su política interna, da como resultado no necesariamente el interés especialmente municipal, en sus propias características de desarrollo.

*Desde un punto de vista abstracto, las formas históricas del poder político son accidentales, no así el poder; pues la conciencia que cada grupo social tiene de la necesidad de la existencia de un poder político varía, es decir, cambia la justificación o legitimación del poder. En otras palabras, en cada época de la historia de una sociedad existe una justificación diferente del poder político, según su propio sistema de valores vigentes en la misma.* <sup>62</sup>

Solo el poder muy particular de las municipalidades, concede la oportunidad del análisis socio-político de sus caracteres, circunstancias o resultados finales, desde el momento mismo en que se toma posesión de él, aunque haya a quien no le convenga observarlo.

---

<sup>62</sup> JUAN FERRANDO BADIA: *op. cit.*, p. 439.

Este poder municipal dentro de las democracias liberales como la nuestra, debería ampliar las libertades de los ciudadanos, eliminando las influencias entre ordenes de gobierno, y no garantizar solo la permanencia del poder político nacional. Entonces el punto es, la separación logística del poder político municipal que finalmente tiene otras legitimaciones y justificaciones.

Por razón de esta suerte de dependencias, interferencias o tutorías, la concepción que se tiene del poder político municipal es todavía más ambigua e indeterminada, según los hechos lo han demostrado ya que por ejemplo, en los países totalitarios de Europa, su desenvolvimiento ha sido mas pleno que las democracias de América.

La constitución regula imperfectamente el poder político municipal; lo fracciona, determina quienes son sus titulares, establece sus limites, norma su ejercicio y prevé lo relativo a su transmisión pacífica y legal en desacuerdo a su naturaleza jurídica y lo hace en los términos generales dentro del uniforme del artículo 115.

El maestro Emilio Rabasa, aludiendo a la manifestación de poder político que regula la constitución afirma:

*La idea de poder en general, de la que no puede estar disociada la de poder político, implica necesariamente la idea de voluntad en ejercicio y por consiguiente de la libertad de determinación. Son poderes públicos los órganos de la voluntad del pueblo; es decir los encargados de sustituir su determinación en lo que el pueblo puede hacer ó no hacer, pero no los que tienen encomendada una función sin libertad, por más que la desempeñe en nombre y con apoyo de la autoridad del pueblo. Es poder el órgano que quiere en nombre de la comunidad social y ordena en virtud de lo que se supone que la comunidad quiere.* <sup>63</sup>

En resumen podemos afirmar, que mientras el poder del cabildo siga respondiendo a intereses del actual Federalismo de Estado o a la de los factores fundacionales, dentro y fuera del ámbito municipal, no será posible justificarlo al interior de sus sectores sociales, y como es

---

<sup>63</sup> Cfr. ELISUR ARTEAGA NAVA: *op. cit.*, p. 190.

concebido su marco jurídico, seguirá siendo simple inspirador de la protección del bien público, y será infinita la lucha entre la sociedad y los tres órdenes de gobierno.

Nuestra teoría constitucionalista apenas entiende e incluye al poder municipal y no lo hace, dentro de los aspectos prioritarios de la vida nacional, es tan solo una institución de la administración pública federal, o descentralizada, o prestadora de servicios públicos, o base de una división territorial y organización política y administrativa, según sea el tema en que se le relacione.

Dicho de otra manera la fuerza de los aspectos socio-políticos como un ejercicio de poder específico, a favor del pueblo en oposición al poder de la federación como poder general, que compete a las cuestiones capitales o de índole nacional.

El Dr. Tamayo caracteriza al constitucionalismo, como:

*Los intentos por establecer o señalar límites jurídicos a los gobernantes o detentadores del poder en una comunidad política (...) tiene una característica especial; es una limitación jurídica impuesta al gobierno.* <sup>64</sup>

El Estado mexicano en su reforma política, debe favorecer la preminencia de todo lo que obligue a conservar permanentemente los requerimientos de poder social y político ayuntados en los municipios.

*El constitucionalismo presupone la tesis de que el individuo es un ente racional y, consecuentemente, moralis. Igualmente, presupone la tesis de que el ius en sentido subjetivo, es una qualitas o facultas moralis. Ahora bien, un mínimo de facultas moralis pertenece a todo individuo. El constitucionalismo, por tanto, proclama un mínimo de libertades, inmunidades y facultades, así como de igualdad. Para ello requiere de instituciones que otorguen tales facultades y derechos, pero necesita, además, que existan ciertas instituciones que sean el perímetro protector de la*

---

<sup>64</sup> ROLANDO TAMAYO Y SALMORAN. *Introducción al Estudio de la Constitución.*, ed. UNAM, México, 1989, p. 97.

*esfera de derechos del individuo, como la competencia expresa, así como de instituciones de fiscalización del poder.* <sup>65</sup>

Ese es precisamente el compromiso nacional de la institución del municipio y su ayuntamiento, porque al definir su significado y esencia podemos tener una visión progresista, para la legitimación de la acción gubernamental en general, pero solo por conducto de auténticos representantes populares y políticos en una misma persona ( para el caso de los poderes municipales ).

#### **a) La administración municipal como función del poder político.**

La autoridad o poder político se ejercita en el gobierno, y la administración es una de sus tareas permanentes, en términos generales, para poder hablar de la administración municipal en forma específica, diremos que la autoridad administrativa recibe instrucciones del poder político y estas se dan a través del gobierno, como órgano, entidad, institución de coordinación general de sus actividades con vistas al bien público en todas sus acepciones.

El gobierno se dirige hacia las personas y a sus formas de organización, y la actividad de la administración es un punto intermedio entre gobernantes y gobernados, que se dirige hacia los hombres y las cosas y se debe enfocar a la protección de todos los intereses de la sociedad.

En el ejercicio del poder, el gobierno, debe cumplir un programa de administración pública, en donde justifique no solo su propia ideología, sino que incluya suficientes espacios para las otras que coexisten en la sociedad y se desarrollan conjuntamente, el cumplimiento de este cometido público, en mucho, será el medio por el cual se obtiene equilibrios sociales y políticos, que le permitan cumplir con sus objetivos y asegurar su permanencia; es decir, mantener la estabilidad del sistema sin destruir o ignorar la multiplicidad de elementos que lo componen.

---

<sup>65</sup> *Idem.*, p. 104.

Esta significativa concepción de la actividad administrativa se identifica y opera con plenitud en los municipios.

*Toda forma política impone al poder un mínimo de actividad en relación con el orden social deseable. Esta actividad se traduce en funciones orientadas a dar satisfacción a los requerimientos y demandas sociales, organizando la cooperación social territorial, mediante la realización del derecho, las funciones fundamentales que constituyen la razón de ser o esencia del poder, reducidas a su mínima expresión, son la legislación, le ejecución y la justicia, toda vez que la comunidad necesita que alguien formule la reglas de disciplina interior, las aplique y sancione sus violaciones.* <sup>66</sup>

En la forma política moderna, cualificada por el imperio de la ley o dominación legal, la actividad del poder en el Estado es actividad administrativa y jurídica, y los órganos realizan sus funciones mediante una serie de actividades o actos jurídicos, que pueden comprender a cualquier cantidad de vida política, social y económica, según el régimen político que impere en el Estado de que se trate.

Para el mundo posmoderno, el control político de la sociedad impone un creciente mecanismo burocrático-administrativo, que por si mismo fortalece a los grupos políticos en la cumbre.

El gobierno es ejercido por instituciones y son éstas quienes desempeñan y cumplen las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, y su voluntad se considera voluntad del pueblo, en la medida en que su actividad se ajusta a las normas jurídicas, y si, se orienta a la realización del orden social deseable en la esfera de sus competencias.

Esto hace que en todo órgano o institución pública existan dos elementos, uno de carácter institucional u objetivo, representado por las atribuciones y deberes que le son conferidos para hacer efectiva una función, y otro de carácter personal o subjetivo, referido a la persona o conjunto de personas que individual o colectivamente, realizan dicha función.

---

<sup>66</sup> CARLOS S. FAYT. *Derecho Político.*, ed. De palma, Buenos Aires, 1988, p. 81.



Entonces la elite del poder o clase política predominante, requiere de que los miembros de la comunidad (a través de la opinión o la acción pública), brinden su apoyo a las instituciones de la administración pública; este reconocimiento a la estructura del poder, es fundamental para lograr su institucionalización.

Es en el ayuntamiento en donde se establece el primer contacto entre autoridades y ciudadanos, por lo que la importancia de las actividades de su administración, determinan la fortaleza del orden municipal y su sentido político, debe sustentar a la nación y sus fines nacionales.

*Los órganos deben actuar dentro del campo de sus competencias; éste es el límite de la voluntad psicológica o arbitrio del órgano. Existirá omisión, si no cumple plenamente su función; desviación del poder, si sale del marco de su función o competencia; y exceso de poder, cuando el arbitrio o voluntad psicológica rebasa la esfera de la función o competencia.* <sup>67</sup>

Por su parte, la función ejecutiva del poder comprende: la actividad gubernativa o política, y la administrativa; la primera se refiere a la dirección de la organización política; la segunda a la ejecución o aplicación de las leyes con miras a la concreta satisfacción de los requerimientos sociales.

Coincidimos con León Duguit, en que la función administrativa, es la creación de situaciones de derecho, está referida al gobierno de las personas y a la organización y gestión de los servicios públicos. Por lo tanto, la función administrativa, es la realización de actos jurídicos o materiales, ejecutados de acuerdo con el mandato legal, que produce transformaciones concretas en el mundo jurídico y también en la vida socio-política.

Podemos decir que en la realidad los planes y programas de gobierno en la administración pública federal, estatal y municipal, están rigurosamente determinados por cargas ideológicas partidistas, influidos en una determinada concepción del país, de su historia y de la

---

<sup>67</sup> Lo que caracteriza a la función política, es la autonomía de iniciativa y su libertad de acción dentro de los límites de su competencia. Esa actividad, formalmente libre, materialmente condicionada sólo por los preceptos constitucionales, sujeta al político y al administrativo. *Idem.*, p. 98.

personalidad política y social que ostentan sus partidarios políticos, dentro de un capitalismo cuya dominación política y económica, abarca todos los ámbitos de gobierno, y en donde no es posible señalar límites a la penetración ideológica en la vida cotidiana. Y en esto la institución municipal es un escandaloso ejemplo.

Si tomamos otra vez en cuenta el proceso ( inconsciente ) de la socialización, que se realiza a través del carácter ideológico o partidario que imprime la administración gubernamental en turno, es casi imposible medir sus efectos mediatos e inmediatos, así como por la indefinición de la razón política institucional en este orden de gobierno.

Solo la relación socio-política entre el gobierno y la sociedad, hace posible medir los resultados en forma más evidente en cuanto a la eficacia de la labor administrativa municipal.

En el municipio, el ser humano busca la satisfacción adecuada de las necesidades públicas, de él y de su familia, siempre dentro de los paradigmas que su comunidad le ofrece, y siempre buscándola en torno a sus autoridades, cuando la sociedad encuentra esta satisfacción, podemos considerar a una sociedad sana, a pesar de posibles limitaciones, sino lo logra, estamos frente a un ambiente social indiferente, enajenante y frustrante que busca estar en contra de todo y a favor de nada.

Es necesario darnos cuenta de los costos de todo tipo, que representa la imposición de ideologías partidistas a través de las burocracias administrativas, que todos los partidos utilizan, para al llegar al poder, sostenerse o ampliarlo inicialmente en los ayuntamientos.

Esta practica política, que con los años hemos perfeccionado al caso y se han considerado necesaria en el ejercicio egoísta del poder público municipal, únicamente fomenta en la sociedad la violencia física y moral, que aliena al individuo a la perdida de la confianza o de la esperanza en las instituciones públicas.

Porque aunque de esto no se ha escrito nada, otra realidad, es que la actividad de estas administraciones gubernamentales, por lo general, están dirigidas más por el carácter subjetivo de las personas, como ya se ha dicho, que realizan sus funciones al amparo de la representación

partidista embestida de la voluntad popular o de un nombramiento oficial administrativo, en los distintos órdenes de gobierno, y es precisamente ahí, en cada nivel ( gobierno municipal ), en donde se deben buscar la institucionalidad que permitan impedir que estas practicas ancestrales limiten nuestro progreso federal, dentro de una verdadera república, representativa, democrática y federal.

En la gestión administrativa, podemos encontrar que la actitud democrática, o en su caso la actitud autoritaria, se refleja e incrusta en forma de la actividad política, y esto en mucho depende de la objetividad del individuo, de su concepto sobre la vida y la sociedad, esto es, de su contenido ideológico, como persona humana, como decía *Aristóteles* que la clase gobernante debe de prepararse específicamente para tal función y ser por razón natural personas distintas que las ordinarias. En relación a esto,

*ya Schmitt, mencionaba que una administración establecida con arreglo al principio de la identidad democrática, es prácticamente imposible, y tampoco ofrece ningún problema teórico, según los principio democráticos, porque en la administración no hay representación alguna. El que los ciudadanos con derecho a voto transmitiesen todos los asuntos públicos sería imposible, a lo sumo, en el marco de una moderna administración local autónoma y, por eso, sólo como administración local y no como administración del Estado.*<sup>68</sup>

En nuestro concepto si se puede concretar en los municipios administraciones, sin cargas ideológico-partidistas, que permitan eficacia, libertad y el libre acceso a todos los ciudadanos, para su fortaleza interna y del mismo Estado Federal.

Reconocer que la administración municipal, es inherente a la vida cotidiana en sociedad, quiere decir que debemos recordar el pacto social, para influir en el marco jurídico y su forma de expresión en la acción pública, dirigiendo su actividad al bien social o bien común o bien público, como lo quieran decir, no al bien trascendente para el hombre solo o

---

<sup>68</sup> CARL SCHMITT. "Teoría de la Constitución". ( Traducción por Francisco Ayala ); en *Revista de Derecho Privado*, ed. Alianza, Madrid, 1982, p. 315.

grupo de hombres, sino a aquel que corresponde equitativamente a la colectividad en la vida diaria.

La administración pública municipal, como función del poder político debe conseguir homogeneizar los objetivos de todos los grupos, organizaciones, asociaciones, comités, consejos, etc., que nacen y se establecen por su actividad pública y social en su territorio.

No se debe permitir que el poder público vaya absorbiendo y monopolizando los intereses del poder social, para convertirlos en banderas de conflicto y oposición partidista alguna, como comúnmente sucede en los municipios.

Hay que reducir su manipulador y simulador campo de acción, y que estos espacios los cubra el derecho y la participación ciudadana. La normatividad jurídica municipal debe ponerse al servicio de las necesidades del hombre y no servir como un medio de control socio-político que beneficie el ejercicio pragmático del poder político.

### **Fundamentos, fines y objetivos municipales.**

A propósito de las variantes históricas del municipio en nuestro México, las razones políticas, le han definido una vida institucional siempre dependiente de otros ordenes de gobierno, a pesar de las reformas al artículo 115, que mucho han hecho, aunque también dentro de muchas décadas de desamparo.

Ha sido el municipio la institución de la administración pública federal a la que menos, se le ha tenido consideraciones para su pleno desarrollo, tal vez porque persisten aquellos motivos políticos e históricos de sustentar la unidad del país desde la federación, influido por el viejo temor a la independencia de las localidades o porque la verdadera política, ahora está más distante de la sociedad.

Pero eso fue hace mucho y lo cierto es que a pesar, de que el tiempo no pasa, por la mayoría de los “ 2427 *municipios*,” <sup>69</sup> y sus ayuntamientos que existen hasta ahora, y que continúan en la búsqueda de una identidad que los incorpore en el Estado Federal y en su desarrollo, hoy peor que antes se complica esta tarea con la presencia de mas partidos políticos en búsqueda del poder público que proclaman democracia e igualdad, y que solo demuestran ser mas de lo mismo, en cuanto a sus muy bien aprehendidas prácticas políticas centralistas.

La federación en su intención de generar poder político, va perdiendo la legitimación de sus entidades federativas y municipios, mientras seguimos pensando en lo prioritario de nuevas concepciones y relaciones del pacto federal, como motor principal del progreso de la república.

Pero eso insistimos en incluir al municipio, en el desarrollo de las cuestiones capitales de Estado Federal y darle la oportunidad de gobernar sus localidades en todos sus aspectos, replanteando la recomposición de la acción política nacional y estatal, en la distribución de sus competencias y responsabilidades.

Para terminar con el incumplimiento constitucional de los fines y objetivos municipales y se haga posible la modernización de sus administraciones, que no pueden empezar libremente a atender las demandas sociales.

La institución municipal ha sido analizada y estudiada por numerosos juristas en lo referente a su concepto, antecedentes, situación jurídica, organización, fines, etc. Y hasta de derecho comparado, pero muy poco se ha hablado en forma real y objetiva como es nuestra intención, de los factores que afectan sus relaciones, con su sociedad y con los otros ordenes de gobierno. Para proponer con base en ello, una nueva concepción del quehacer municipal e iniciar un cambio de cultura política, que le permita encontrar su desarrollo en la esencia social y política de sus fines y objetivos dentro del Estado Federal.

---

<sup>69</sup> Cfr. Centro de Desarrollo Municipal de la Secretaria de Gobernación. México, marzo del 2001.

Tenemos que ponernos de acuerdo en cuales son los fines y objetivos de la institución del municipio; los fines tiene que ver en sus acciones, con la prosperidad y fortaleza de la soberanía del Estado Federal y sus objetivos, son todos aquellos que se relacionen con el fortalecimiento de su gobierno interior y administración pública, y que consiste fundamentalmente en el atendimento de las necesidades de sus colectividades.

Todo gobierno debe actuar sin tanta racionalidad e ideologías, promoviendo nuevas aptitudes y actitudes en el servicio público, que motiven la eficacia de la administración municipal, como tarea prioritaria de la reforma del Estado-Nación.

Hay que hablar de las razones que tiene el gobierno y los partidos políticos para atropellar en su camino al poder originario ( social ), de comunidades engañadas y abandonadas en la pobreza y en la miseria, hay que descubrir sin complejidades los intereses de sectores o clases privilegiadas, que están en la federación y el Estado federado y que en todo momento nos siguen indicando que municipios son ricos y que municipios siguen siendo pobres.

El poder municipal y su administración se deben a la sociedad, y deben trabajar para su mejoramiento, nuestra sociedad está cada vez mas organizada y politizada. Sólo el auténtico poder político y público, se legitima y fortalece en la ley, cuando fluye de abajo hacia arriba, de los municipios hacia la federación.

## **1.- Evolución jurídica del municipio y su ayuntamiento.**

Nuestra tradición jurídica nos impone la costumbre, a las reformas constitucionales, ( *400 reformas en doce periodos presidenciales* )<sup>70</sup> como uno de los mecanismos de legalidad del Estado, en sus múltiples relaciones políticas de coordinación interna y externa, y es así como la institución municipal encuentra su fundamento jurídico, resultado de una

---

<sup>70</sup> Si tomamos en cuenta las reformas constitucionales que cambian el sentido del texto constitucional. Al respecto existen tres criterios de clasificación de reformas constitucionales. Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, enero del 2001.

necesidad social que posteriormente en teoría, se convierte en política de Estado.

No existe una ley secundaria o reglamentaria de carácter federal, que perfeccione los aspectos fundamentales que rigen la vida municipal en el artículo 115 constitucional y observe sus particularidades.

A pesar de las reformas al 115, persiste la ambigüedad en su trato político y crisis evidentes al interior de su vida socio-política, y ante la ausencia de parámetros, explícitos e implícitos federalistas, el orden político y jurídico nacional, sigue sin mostrar un claro sentido municipalista.

Y por lo tanto permanece la no adhesión permanente de la sociedad en la integración de ayuntamientos y posteriores programas o planes de gobierno. El régimen político mexicano hacia sus municipios, a establecido reglas ocasionales e implícitas de conducta política, muy difíciles de discernir, que han impedido sortear los graves desafíos políticos, sociales y económicos en que se desenvuelve.

La institución municipal se incorpora a la historia de México, evolucionando conforme nacen y se extinguen las diversas etapas del desarrollo del país, que han sido determinadas por los vaivenes políticos del momento.

Como lo expresara el maestro Moisés Ochoa, estudioso del municipio; quien inicialmente considerara que fue después del año 1325, en que fue fundada la Gran Tenochtitlán, envuelta en mitos y misticismos, ante el símbolo de la serpiente presa del águila posada sobre un nopal, ubicada en medio de un islote; en que surgió entre los aztecas una forma de organización vecinal con fines sociales y de productividad, de carácter política, administrativa y económica denominada Calpulli.

Esta fue la unidad fundamental de la sociedad azteca, y era la integración de individuos con el mismo linaje, dioses tutelares, templo y escuelas propias, poseyendo en común la tierra que les era designada en el sector de la ciudad en que vivían.

Las bases del municipio mexicano las encontramos en la época indígena, y no después como se ha llegado a afirmar, los mismos españoles respetaron la organización de los aztecas, aun cuando su propósito era el de colonizar, tenían que imitar la iniciativa de organización de los indígenas, permitiendo que subsistiera su legislación y religión hasta la época de la colonia.

*La colonización en América se realizó a través de la institución municipal. Con el establecimiento del municipio se fue desarrollando el régimen colonial de todo el mundo. Como forma de organización social y política, el Calpulli, fue desapareciendo poco a poco hasta que a mediados del siglo XVI sucumbió ante el período implantado por los conquistadores y dio paso a la instauración de nuevas formas de producción y de organización del gobierno.* <sup>71</sup>

Posteriormente, en la época de la conquista se inició un cambio en la organización administrativa, con fines de someter a los indígenas, Hernán Cortés, fundó el primer municipio de origen hispano el primer municipio mexicano y el primer municipio que aparece en la América Continental, en el lugar que desembarcara en tierras mexicanas que le denominó la *Villa Rica de la Vera Cruz*, <sup>72</sup> mismo en que instituyó el primer ayuntamiento con militares de su tropa el 22 de abril de 1519, con los elementos y atribuciones del cabildo español, conocido en España durante la época de la hegemonía árabe.

El municipio en México tiene tres episodios: el primero después de la conquista, el segundo surge durante la época de las luchas de independencia, y el tercero supuestamente considerado de la autonomía o libertad municipal consagrada en la constitución del 1917.

---

<sup>71</sup> Cfr. MOISÉS OCHOA CAMPOS. "La Evolución del Municipio"; en *Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal No. 16-17.*, ed. INAP, México, 1985, p. 3.

<sup>72</sup> El primer acto de poder político y público realizado en el continente americano encaminado a la organización de un cuerpo político, y revelador de la mentalidad jurídica española, es sin duda la fundación de un ayuntamiento, sugerida por Cortés y realizada por él y sus colaboradores, que por supuesto no representaban los intereses de los locales, sino de la corona española y sus autoridades peninsulares, que se disputaban las riquezas y los privilegios del poder; que con el tiempo heredaron a la clase política que nacía en México.



*Las diversas variantes de su desarrollo histórico fueron:* <sup>73</sup>

- I. *Hasta el principio del siglo XVI, la integración de la comunidad indígena en el Calpulli, era la forma de organización vecinal agrícola de barrios de Tenochtitlán.*
- II. *Del 1519 a 1521, la introducción del sistema municipal castellano, derivado del romano, visigótico y árabe.*
- III. *Del siglo XVI al siglo XVII, se da la organización colonial del municipio, con la coexistencia de municipios indígenas y españoles. Caracterizada por una centralización creciente con la venta de las regidurías.*
- IV. *En el siglo XVIII surge el municipio castizo, regido en parte por el derecho indiano como suplementario del español; hubo influencia de los criollos en el control de los ayuntamientos.*
- V. *A fines del siglo XVIII, y a todo lo largo del XIX; se da una influencia francesa, concretada con las disposiciones del 23 de julio de 1813, cuando Norteamérica se declara libre, en la instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, señaló su esfera de acción a los jefes políticos. Por lo que desde Carlos III en el último tercio del siglo XVIII hasta 1910, impera en México el régimen de intendentes, que conlleva a una centralización iniciada con él y que posteriormente se concreta en la Constitución de Cádiz de 1812, que estableció las jefaturas políticas. En el siglo XIX, impera la institución del jefe político, jefe de todos los ayuntamientos del que dependía la administración de los municipios.*
- VI. *En el siglo XX surge la tipificación jurídica del municipio de la revolución, a través de la Constitución Política de 1917 y de las Constituciones de los Estados.*

---

<sup>73</sup> Cfr. *Manual de Organización Municipal.*, ed. UNAM, México, 1981, p. 15.

Durante la época precortesiana el Calpulli, fue la asociación humana de carácter natural y político, cuyas características socio-políticas, apenas se identifican con el municipio actual. Toda vez que el municipio, como institución jurídica, con poder público tiene su origen en nuestro país a partir de la conquista, al respecto Ochoa Campos, expresa que el Calpulli, carecía de estructura para poderse considerar base del municipio actual, con lo cual no estaríamos tan de acuerdo, ya que desde entonces la fuerza del derecho consuetudinario, le imponía un poder social, seguido de una estructura política excepcional.

El Derecho Municipal en la época colonial, se entendía como un derecho del Estado aplicable a los municipios, pero no de éstos, sino para ellos; los municipios. Por poder del Virrey.

Así también en el estudio del Derecho Municipal, podemos decir que sus interpretaciones también son diversas en la organización institucional del municipio y que al igual que en el concepto del municipio sufre de referencias que lo intentan hacer dependiente del derecho administrativo, negando sus caracteres especiales y autónomos para regular sus relaciones jerárquicas con el poder del Estado Federal y las entidades federativas.

*El régimen municipal que se trasplantó de España a México en 1521, ya no fue tan brillante como el de las comunas españolas, fue un nuevo tipo de centralización. En 1519 cuando las milicias españolas, por un ardid de Cortés, fundan la Villa Rica de la Veracruz, este Ayuntamiento fue el que autorizó a Cortés la conquista de México. <sup>74</sup>*

Una vez consumada la conquista y en la medida que avanzó la colonización, se fueron creando otros municipios, que sustituyen y marginan a los Calpullis.

En el periodo comprendido de principios del siglo XVIII a principios del siglo XIX, la situación de nuestros municipios carecían de connotación jurídica e imperaba el desorden y la falta de estructura definida.

---

<sup>74</sup> MOISÉS OCHOA CAMPOS.: op. cit., p. 201.

Dentro de las constituciones y documentos políticos, jurídicos y sociales mas relevantes que se expidieron en este periodo de tiempo de mas de ciento cincuenta años, que en forma alguna se ocuparon de mencionar en su texto al municipio o ayuntamiento, hasta la constitución de 1917 encontramos en cada uno de ellos las consideraciones municipales siguientes:

### **Constitución de Cadiz de 1812.**

Constitución política de la monarquía española: expedida en el nombre de dios todopoderoso, padre, hijo y espíritu santo, autor y supremo legislador de la sociedad.

*Fue expedida por las Cortes de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812 y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Supeditada por el virrey Venegas, poco después fue restablecida por Callejas al año siguiente en algunas de sus partes: como en las elecciones de ayuntamientos (...).<sup>75</sup>*

Establecía la integración de los ayuntamientos, disponía la ubicación y el número de pobladores que los componían, introdujo el sistema de jefes políticos a México, quienes presidían el gobierno municipal y se sujetaban a su voluntad.

Determinó la forma de elección, quienes podían ser candidatos, requisitos de participación, año de votación, fecha de iniciación de funciones, termino de renovación de ayuntamientos, la reelección solo permitida por el vecindario después de pasados dos años.

Esta constitución alcanzó a instaurar la elección popular directa, estableció el nombramiento de regidores de representación proporcional y que el desempeño de cargos consejiles era una obligación ciudadana.

---

<sup>75</sup> FELIPE TENA RAMÍREZ. *Leyes Fundamentales de México 1808 - 1992.*, ed. Porrúa, México, 1992, p. 59.

*Debido al decreto de Fernando VII del 5 de agosto de 1814 que restauraba el sistema absolutista se desconoció lo hecho por las cortes, y abrogaba la constitución gaditana, concluyendo la limitada vigencia de esta Constitución.*<sup>76</sup>

De efímera vigencia, fue el primer ordenamiento que reglamentó con cierto detalle el municipio; en su Título VI del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos, Capítulo I de los Ayuntamientos, artículos 309 al 323.

### **Constitución de Apatzingan 1814.**

Después del fallecimiento del síndico del ayuntamiento de la ciudad de México Francisco Primo de verdad, quien asumió la actitud de desconocer a nombre del pueblo a la autoridad española, ya en los inicios de la independencia de México. El virrey José María Calleja que había sustituido a Venegas y era el militar encargado de combatir las tropas insurgentes de Don José María Morelos y Pavón, en noviembre de 1812 y abril de 1813 suspendió las elecciones del ayuntamiento constitucional de México, ya que los resultados habían favorecido a los simpatizantes de la independencia y no a los peninsulares que integraban el partido realista.

En este momento poco éxito tuvo el movimiento Insurgente al mando de Ignacio López Rayón, quien en 1811 instaló en Zitácuaro, la Suprema Junta Nacional Americana para gobernar la Nueva España en nombre y ausencia de Fernando VII, quien había sido obligado a abdicar al trono por la invasión francesa.

Por otro lado Morelos se había erigido como el gran caudillo de todo la insurgencia, convocó a un congreso que instalado en Chilpancingo en 1813, y en la sesión inaugural dio lectura a 23 puntos, que con el nombre de Sentimientos de la Nación, Morelos daba los lineamientos para la constitución de la nación emergente.

---

<sup>76</sup> JOSÉ LUIS SOBERANES, FERNÁNDEZ. *Historia del Derecho Mexicano.*, ed. Porrúa, México, 1995, p. 86.

Este congreso hizo constar en acta solemne la declaración de la independencia de acuerdo con dichas ideas y el acta del 6 de noviembre de 1813 declaró " rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español". Durante meses se preparó la constitución, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, con el título de decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana también conocida como Constitución de Apatzingán.

*Dicha constitución, tendió a dotar a México, como lo soñó Hidalgo de un gobierno propio e independiente de España. <sup>77</sup>*

Este documento nunca tuvo vigencia, pero sentó las bases políticas e ideológicas del momento, en la organización social y política del país.

En el proyecto de esta constitución participaron, Andrés Quintana Roo, Carlos María Bustamante, Ignacio López Rayón, entre otros, inspirados en nuevas tendencias y corrientes políticas europeas y norteamericanas vigentes a principios del siglo XIX de donde destacaban Locke, Hume, Montesquieu, Rousseau, Jefferson, Bentham y Burke.

En todo este extenso documento que institucionalizó la independencia, la aportación mayor fue el establecimiento de la base socio-política del Federalismo mexicano, como en la Constitución Gaditana lo fueron las diputaciones provinciales, solo se habla del municipio en su artículo 208 el cual establecía:

*En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernantes y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema, a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos.*

Y esto se inscribió dentro del Capítulo VI cuyo contenido fue de los Juzgados Inferiores.

---

<sup>77</sup> IGNACIO BURGOA ORIHUELA: *op. cit.*, p. 297.

## **Reglamento Provisional político del Imperio Mexicano.**

Consumada la independencia nacional, el 18 de diciembre de 1822 Agustín de Iturbide ( Agustín I ), disuelve el congreso y se proclama emperador el mismo año. La situación de los municipios en este período permaneció dependiente del Decreto de la Junta Nacional Instituyente y su Ley de Elecciones. Las diputaciones provinciales subsistían en el Imperio pero supeditadas a los jefes políticos superiores, y cuyo nombramiento provenía directamente del emperador. Las cuestiones municipales se ventilaban en los artículos 24, 52, 54 y 87 al 98, contenidos en la Sección Séptima, Del Gobierno Particular de las Provincias y Pueblos con Relación al Supremo del Imperio, Capitulo Unico, De los Diputados Provinciales, Ayuntamientos y Alcaldes.

Que esencialmente regulaba las elecciones de ayuntamientos, de los alcaldes en los puertos de mar, de la superioridad de los jefes políticos, del reglamento provisional de consulta para jefes políticos y diputaciones.

## **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.**

Mientras las provincias se pronunciaban en favor de reasumir su autonomía, y desconocían al congreso como órgano constituyente, después de abandonada la monarquía, se habría la discusión política de escoger entre el Federalismo y Centralismo, ante los debates del partido federal y del partido monárquico o centralista, que concluyeron con la aprobación del proyecto de nombre Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

Que daría paso a la discusión e integración a la primera constitución federal el 4 de octubre de 1824, con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos,

*fiel al Federalismo clásico, consideraba al municipio como una institución de carácter local, siguiendo las líneas generales del acta que le antecedia y olvidando por completo a la institución municipal (...).<sup>78</sup>*

---

<sup>78</sup> JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU. *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios.*, ed. Porrúa, México, 1990, pp. 31-32.-

En esta primera constitución federal, se observó que tampoco se refirió directamente al municipio y solo brevemente lo dispuso en su Sección Segunda, de las Obligaciones de los Estados, en su artículo 161 fracción I:

*Cada uno de los Estados tiene obligación:*

*I.- De organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a esta constitución ni al acta constitutiva.*

Con este inicio las constituciones federales empezaron olvidando a la institución municipal, posteriormente veremos que fueron las constituciones centralistas y sus gobiernos conservadores, los que se preocuparon más por organizarlos y darles vida. De 1824 a 1843, lo que sucedió en la práctica política fue la justificación de la persistencia de la jefaturas políticas.

Basándose en sus amplias facultades estatales, aparecieron las primeras constituciones de los nacientes Estados, así como las primeras leyes orgánicas municipales.

Estuvo en vigor hasta el 23 de octubre de 1835, en que el congreso dominado por los conservadores, promulgó una nueva ley suprema de corte centralista, con el nombre de Bases para la Nueva Constitución de 1835, que dio fin temporalmente al régimen federal.

### **Bases Constitucionales de la República Mexicana de 1835.**

Una gran variedad y confusión de tendencias políticas, provocaban los liberales y conservadores, como un episodio importante en la lucha política del país.

*El partido conservador adoptaba el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y con el tiempo se inclinó hacia la forma monárquica; defendía los fueros y los privilegios tradicionales.*<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> FELIPE TENA RAMÍREZ. *Leyes Fundamentales...*, op. cit., p. 199.

Con Lucas Alamán, a la cabeza afirmaban estar decididos contra el Federalismo, contra el sistema representativo en el orden de elecciones populares y en contra de ayuntamientos electivos. Las coaliciones partidistas favorecieron a los conservadores, y en esta ocasión se ensayo una nueva técnica constitucional.

*Los centralistas toman el poder y derogan la Constitución de 1824 dictando las llamadas "Bases Constitucionales de 1835", que establecieron la división territorial de la República por Departamentos y Juntas Departamentales, estas ultimas de elección popular con facultades económicas, municipales, electorales y legislativas.*<sup>80</sup>

Estas Bases Constitucionales trataban las causas municipales en sus artículos 8 al 11, en donde particularmente se decía que el territorio nacional se dividía en Departamentos, elegidos popularmente de acuerdo a la ley y que su poder ejecutivo residiría en el gobernador así como, que los funcionarios que los integraran y agentes inmediatos serian precisamente ciudadanos mexicanos naturales o vecinos de los mismos departamentos.

### **Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.**

El supremo poder conservador y el centralismo aparecen con las Siete Leyes Constitucionales, el 30 de diciembre de 1836, en su Sexta Ley se refería a la División Interna de la República y Gobierno Interior de sus Pueblos, se había suprimido el régimen federal y los Estados eran suplidos por los departamentos y sus gobernadores designados por el gobierno central, estos departamentos a su vez estaban divididos en distritos y partidos.

Nuevamente las provincias de Jalisco, Yucatán, Quintana Roo y Tabasco principalmente expresaban su inconformidad y amenazaban con su separación,

---

<sup>80</sup> Cfr. DUBLON Y-LOZANO: *Colección de Leyes y Decretos.*, ed. UNAM, México, 1988, p. 124.



*así estas leyes constitucionales disponen que habrá ayuntamientos en las capitales de los departamentos, en los lugares en los que los había en 1808, en los puertos con 4000 habitantes o más y en los pueblos que tuvieran cuando menos 8000 habitantes. En las poblaciones que no estuvieran colocadas en esas hipótesis habría jueces de paz. Los ayuntamientos eran de elección popular. Destaca la solución que esta constitución conservadora dio a la cuestión tributaria, una de las más relevantes de la vida municipal: al ayuntamiento correspondía recaudar e invertir sus ingresos propios, así como sus arbitrios.*<sup>81</sup>

El ayuntamiento entonces era reconocido por sus atribuciones de gestión administrativa y servicios públicos, supeditado políticamente a tres funcionarios del gobierno central el subprefecto, el prefecto y el gobernador.

Las luchas partidistas entre los federalistas moderados y radicales con los miembros del Supremo Poder Conservador concluyó el 1939 con el regreso de Santa Anna, y la sustitución de Bustamante, el proyecto de reforma de las Leyes Constitucionales incluía en el texto de su ley Sexta, División del Territorio de la República y Gobierno Interior de sus Pueblos, artículo 22 al 26.

Que definía entre otras cosas que el número de alcaldes, regidores y síndicos se fijará por las juntas departamentales, que se elegirán popularmente, los requisitos para ser individuo del ayuntamiento, sus facultades específicas, su renovación y funciones, pero sobre todo su absoluta dependencia.

### **Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.**

Las Bases Constitucionales de 1835 se convirtieron en las Leyes Constitucionales de 1836, que fueron sustituidas por las Bases Orgánicas de 1843, que reiteraron la independencia de la nación y la organización en república centralista.

---

<sup>81</sup> JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU. *El Nuevo Artículo 115...*, op. cit., p. 33.

Después del gobierno de varios presidentes, Antonio López de Santa Anna quien había reasumido la presidencia, convoca a la integración del Congreso Constituyente que se reunió el 10 de abril de 1842, que favoreció a los liberales de corte moderado, más la comisión de la constitución estuvo controlada por los conservadores, que formulan un proyecto que dio como resultado las Bases Orgánicas el 12 de junio de 1843, que tuvieron una vigencia precaria de cerca de 3 años.

Fue sin embargo su primer proyecto de reforma de 1840, en el que más se destacó el tema municipal pues incluyó una sección exclusiva para los ayuntamientos; artículos 146 al 151, que desapareció en los posteriores proyectos, leídos en sesiones ya en el año de 1842, para finalmente quedar incluido en el Título VII, Gobierno de los Departamentos. Este ordenamiento jurídico suprimió el Supremo Poder Conservador.

Se establecía entre otros aspectos importantes; la renovación cada dos años, la elección de suplentes a cada propietario, iniciar leyes y decretos en todas las materias, formar las ordenanzas municipales y reglamentos de policía, examinar y aprobar planes de arbitrios de los pueblos y los presupuestos de egresos e ingresos de las municipalidades, y que sus acuerdos se podían poner en ejecución sin perjuicio de lo que resuelva el congreso.

### **Acta de Reforma de 1847.**

El país siguió viviendo levantamientos y pronunciamientos debido a la mala situación política, que no se lograba mejorar. Con el triunfo del movimiento de la ciudadela por el general Mariano Salas se inicia la Reforma de las Bases Orgánicas, y en cuanto al municipio regresaba al principio, se vuelve al tema de los poderes de los Estados de la federación. En toda esta Acta Constitutiva y de Reformas en su artículo 6° solo como una mención se hablaba de la municipalidad de Coyucan como parte del Estado de Guerrero.

Fundamentalmente con el dominio de los liberales se restableció el sistema federal y se ordenó la restauración de la Constitución de 1824, la cual sufrió importantes reformas mediante el acta del 18 de mayo de 1847, que en otros aspectos seguía distante de la vida municipal.

Posteriormente se intento restablecer la monarquía, un gobierno dictatorial a través de las Bases para la Administración de la República y hasta la promulgación de la nueva constitución. Que se promulgaron el 13 de abril de 1853, que en su texto no mencionaba a los municipios pero si se refería a los Estados y sus territorios, en su Sección Tercera del Gobierno Interior articulo 1°.

Rigieron el país hasta 1855, año en que nuevamente los liberales, a través de la revolución de Ayutla, lograron convocar a un nuevo Congreso Constituyente ( 1856-1857 ) cuyo fruto fue la Constitución Política del 5 de febrero de 1857.

### **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.**

El nuevo congreso constituyente fue convocado en la ciudad de México el 17 de febrero de 1856, por el presidente Ignacio Comonfort, quien previamente expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, una vez terminados los debates ideológicos entre los puros o conservadores y los liberales moderados con su Federalismo exaltado, quedo conformada por 128 artículos, distribuidos en ocho títulos.

Este Estatuto se ocupo de los asuntos del gobierno federal y solo imprimió lo relativo al municipio en su texto, en la Sección Novena del Gobierno de los Estados y Territorios articulo 117 fracciones XIII y XVI, como atribución de los gobernadores, lo referente al establecimiento de funcionarios municipales, la expedición de sus ordenanzas respectivas, la aprobación de los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de gastos de las municipalidades.

Con el fundamento del Plan de Ayutla, se restauraba el Federalismo que no había favorecido mucho al municipalismo, adoptando la forma de organización política del país en su artículo 40 que a la letra decía:

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

*artículo 41 se refería a la soberanía del pueblo y al pacto federal.*<sup>82</sup>

Que por supuesto con toda esta historia previa no incluía al municipio, como consta en el texto original de 1857, mismo que en este sentido sigue vigente hasta la fecha.

El país se perfiló al Federalismo del Estado Mexicano que sólo fue interrumpido con la regencia y el Imperio de Maximiliano de Austria. Las prefecturas Imperiales creadas por él provocaron mas la recesión del municipio mexicano, ya que los ayuntamientos fueron entes administrativos sometidos a la voluntad de prefectos y subprefectos, minimizando su desarrollo autónomo.

A pesar de las persistentes luchas de los conservadores, logran reposicionarse políticamente los liberales con el restablecimiento de la república en 1867. El presidente Benito Juárez aplica las Leyes de Reforma y modifica la Constitución de 1857, sin tocar aspectos de la vida municipal. Más tarde Porfirio Díaz en 1903 suprime el ayuntamiento de la ciudad de México, fortaleciendo hasta esa época el régimen de las jefaturas políticas que por ende acabo con la libertad municipal.

Pero que provoco en los ayuntamientos los primeros levantamientos armados revolucionarios, por el rechazo a la intermediacion y abusos de los jefes políticos y cuyas primeras manifestaciones fueran en los municipios del norte del país.

Esta constitución y sus reformas, aunque no reglamentó la estructura e integración de los municipios y sus ayuntamientos, reserva esa facultad a los asuntos internos de los Estados; en su texto alude a los aspectos municipales siguientes:

*Art.31.- Es obligación de todo mexicano:*

*II.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.*

---

<sup>82</sup> Cfr. Exposición de Motivos de la Constitución Federal de 1857.

*Art. 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:*

*I.- Inscribirse en el padrón de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene o la industria, profesión o trabajo de que subsiste.*

*Art. 72.- El congreso tiene facultad:*

*VI.- Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.*

*Art. 109.- Los Estado adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular.*

Este artículo es el antecedente del artículo 115 de la constitución de 1917.

### **Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.**

Ante su fracaso, los conservadores mexicanos acudieron al emperador francés Napoleón III, pidiendo su ayuda a fin de establecer en México una monarquía. El 10 de abril de 1864 Maximiliano de Habsburgo, aceptó la corona de México e hizo dos ofrecimientos; el establecimiento de instituciones liberales y de un régimen constitucional.

El 10 de abril de 1865 en el castillo de Chapultepec expidió este estatuto, que en realidad careció de vigencia y validez jurídica, nunca se instituyó un régimen constitucional, sino una ley reglamentaria del mecanismo de gobierno, donde se estipulaba que la soberanía se depositaba en el emperador.

*El llamado imperio se organizó territorialmente a base de departamentos, en cada uno de los cuales había un prefecto designado por el emperador, y que contaba con la colaboración de un consejo departamental y de subprefectos de radio distrital. El estatuto dispone que en cada población habrá una administración municipal y que esta correrá a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios*

*municipales en proporción al número de habitantes. Los ayuntamientos eran elegidos popularmente a mitades anuales y las contribuciones, a propuesta de los propio ayuntamientos, eran decretadas por el emperador, lo que estaba de acuerdo con la organización centralista que se adopto.* <sup>83</sup>

El estatuto del Imperio, establecía las cuestiones municipales en su título IX De los Prefectos Políticos, Subprefectos y Municipalidades, en los artículos del 36 al 44 y 52 que entre otras cosas determinaban; que la administración municipal estará a cargo de los alcaldes (que podrán renunciar a su cargo después de un año de servicio) los ayuntamientos y comisarios municipales. La ley designaba las atribuciones de los funcionarios municipales y reglamentaba su elección, el emperador decretaba las contribuciones municipales.

*Se estableció una ley de policía general del Imperio que en las municipalidades encargaba la función a los alcaldes, que no eran sino agentes del Imperio, otorgándoles competencia en: tránsito, limpieza, alumbrado público, seguridad, vigilancia de pesas y medidas, servicio contra incendios, ornato y conservación de edificios públicos, urbanismo, represión de la mendicidad y la vagancia y conservación de la moral pública.* <sup>84</sup>

### **Municipio Prerevolucionario.**

El punto de partida para todo análisis socio-político y constitucional del municipio tendrá que hacerse desde su vertiente histórica, el municipio aparece en México desde antes de la conquista, como una formación social de carácter natural ( Calpulli ), posteriormente su potestad de imperio, de actuar dentro de su territorio proviene de la ley y de las condiciones políticas, en ocasión del actuar gubernamental y de la influencia permanente de otros niveles e instituciones del gobierno con más capacidad de acción que él mismo.

<sup>83</sup> JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU. *El Nuevo Artículo 115....op. cit.*, p. 39:

<sup>84</sup> CARLOS F. QUINTANA ROLDAN: *op. cit.*, p. 70.

Como institución pública se identifica por su núcleo de relaciones sociales y políticas, esta comunidad natural es el elemento esencial del régimen político, y es lo que no ha tomado en cuenta la federación en tantos años, para poder alcanzar su fortaleza como Estado Federal.

El régimen municipal no nace, en consecuencia como un producto lógico o como un mero dogma jurídico, sin apego a su realidad, sino por lo contrario es el resultado de la vida social y en este sentido el municipio se construye sus propias estructuras, circunstancias y características.

Lo único que hizo en el transcurso del tiempo fue perfeccionar sus mecanismos de supervivencia y de relaciones con otros ordenes de gobierno, que desdibujan su entorno en la realidad política nacional, ese es el tratamiento político, jurídico y social que le hemos dado.

*Una de las causas de la revolución de 1910 fue la protesta de los ayuntamientos contra el régimen de las jefaturas políticas, prefecturas y demás instituciones que ayudaron a Díaz a reducir a los municipios. Uno de los principales postulados de la revolución fue la implantación del municipio Libre.* <sup>85</sup>

Así las municipalidades en nuestro país, han buscado un lugar específico en el poder público al tiempo de impulsar su independencia política, social y sobre todo jurídica, como poder original constructor de sociedades y formas de gobierno.

*El gobierno de Chihuahua fue el primero en suprimir las jefaturas políticas, estableciéndose el municipio libre por ley del 28 de octubre de 1911, posteriormente el decreto del 26 de diciembre 1914, expedido en Veracruz por el gobierno centralista encabezado por Carranza inicia la reforma municipal.* <sup>86</sup>

Dentro del movimiento revolucionario ( 1900-1915 ) se dieron algunos documentos socio-políticos que regularon el municipio mexicano, al respecto mencionaremos los mas importantes:

---

<sup>85</sup> FELIPE TENA RAMÍREZ. *Leyes Fundamentales...*, op. cit., p. 98.

<sup>86</sup> Cfr. *Manual de la Administración Municipal.*, ed. INAP, México, 1981, p. 34.

## **Plan del Zapote.**

Suscrito el 21 de abril de 1901, en Guerrero por su origen social tuvo que ver con las primeras inconformidades en contra de los abusos de la dictadura Porfirista que,

*además de sus demandas agrarias, contenía puntos políticos en defensa del sufragio efectivo en oposición a la reelección en los puestos públicos, y una abierta lucha contra caciques regionales y jefes políticos que dominaban los ayuntamientos.* <sup>87</sup>

## **Programa del Partido Liberal Mexicano.**

El manifiesto de los hermanos Enrique y Ricardo Flores Magón, se hizo público el 1º de julio de 1906 en San Luis Missouri, fundamentalmente consagraba,

*las primeras reivindicaciones en materia social como la libertad de presa, la lucha contra el clero y la libertad municipal, así como la suspensión de los jefes políticos, que tan nefastos habían sido para la vida municipal.* <sup>88</sup>

En sus artículos 45 y 46 señalaba:

*La supresión de los jefes políticos, y la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y el robustecimiento del poder municipal.*

## **Plan de San Luis.**

Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, critica la imposición centralista a las autoridades municipales y la inexistencia de la libertad de los ayuntamientos,

<sup>87</sup> CARLOS F. QUINTANA ROLDAN: *op. cit.*, p. 74.

<sup>88</sup> MOISÉS OCHOA CAMPOS. *El Municipio su Evolución...*, *op. cit.*, p. 122.



*la libertad municipal no existe y los gobernadores que son nombrados por el presidente de la República, de igual manera designan a las autoridades municipales.*<sup>89</sup>

Este plan redactado personalmente por Madero y su partido antirreeleccionista, preparaba una autentica insurrección popular, hacia un llamado a todos los mexicanos para tomar armas y derrocar a la dictadura, se mencionaba el problema de los municipios y sus autoridades como parte del despotismo del gobierno, en contra de las instituciones democráticas, que según ellos eran pisoteadas.

Este plan expresaba en el apartado de las consideraciones:

*La división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen escritos en nuestra Carta Magna". Agregaba Madero "Las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador; los gobernadores de los Estados son designados por él y ellos a la vez designan en imponen de igual manera a las autoridades municipales.*<sup>90</sup>

### **Plan de Ayala.**

Del ejercito insurgente comandado por Emiliano Zapata, expuesto a la nación el 28 de noviembre de 1911, que hace suyo y adiciona el Plan de San Luis ante el asesinato de Madero y Pino Suárez, por considerar entre otras cosas que no ha sido cumplimentado.

Y en referencia al tema municipal Emiliano Zapata, expide el 15 de septiembre de 1916 la,

*ley General sobre Libertades Municipales y posteriormente el 20 de abril de 1917 la Ley orgánica de Ayuntamientos*<sup>91</sup>,

para el Estado de Morelos, como jefe supremo de la revolución de la república, documentos de mucha importancia y contenido profundo de

<sup>89</sup> JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU. *El Nuevo Artículo 115...*, op. cit., p. 40.

<sup>90</sup> FELIPE TENA RAMÍREZ. *Leyes Fundamentales...*, op. cit., pp.732-733.

<sup>91</sup> CARLOS F. QUINTANA ROLDAN: op. cit., p. 77.

características políticas y sociales que determinaban un marco jurídico de libertad municipal, en contra del reconocimiento de fueros y de las jefaturas políticas.

Estos documentos reglamentaron su organización política y estructura social, la autonomía política, económica y administrativa de la entidad municipal. Las medidas dispuestas pretendían hacer del municipio una entidad libre de toda tutela gubernativa, en lo que se refería al manejo de su hacienda, a la elección de sus funcionarios y en la participación de los vecinos en la organización de sus localidades.

### **Plan de Guadalupe.**

Manifiesto a la nación de Venustiano Carranza, firmado en Coahuila el 26 de marzo de 1913, que en sus reformas del 12 de diciembre de 1914 en Veracruz, decía que,

*el primer jefe de la revolución y encargado del poder ejecutivo expediría y pondría en vigor durante la lucha, todas las leyes disposiciones, y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales, y políticas del país; una de esa medidas era el establecimiento de libertad municipal como institución constitucional.* <sup>92</sup>

Las ideas de carácter social que se desarrollaron en las adiciones al Plan de Guadalupe, inicio la revisión de prácticamente todas las legislaciones, bajo el lema de la plena igualdad de los mexicanos,

*los asuntos municipales se tocaron de manera indirecta la institución del municipio libre fue la base del proyecto constitucional de Carranza en materia municipal.* <sup>93</sup>

En su mensaje al constituyente Venustiano Carranza expresaba:

*El municipio independiente, es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no solo dará libertad política a*

<sup>92</sup> JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU. *El Nuevo Artículo 115...*, op.cit.; p. 41.

<sup>93</sup> CARLOS F. QUINTANA ROLDAN: *op. cit.*, p. 76.

*la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayendo así la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena ley electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público (...).*<sup>94</sup>

Finalmente llegamos a la última constitución federal de la república que consideramos; incorpora a la institución municipal en su texto como una indemnización o concesión política, resultado de los acuerdos ideológicos del momento y como producto de una conquista de la revolución mexicana.

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.**

La institución del régimen municipal fue una de las tendencias que con más perseverancia animó a Venustiano Carranza, como primer jefe de la revolución constitucionalista, a asumir el compromiso de convocar a un congreso constituyente con representantes de todos los Estados, para incorporar en la constitución de 1857 en vigor, todas las demandas populares de los movimientos sociales de la época.

Derrocado Porfirio Díaz, fue necesario un nuevo orden constitucional basado en el triunfo de las fuerzas revolucionarias, por lo que se instaló el congreso constituyente en la ciudad de Querétaro, el cual dio origen a la constitución el 5 de febrero de 1917. Dicho congreso se preocupó por plasmar en la constitución, el principio de la libertad municipal, para otorgarle al municipio autonomía y mayores atribuciones.

Tras nuevos debates políticos e ideológicos, e incansables sesiones acerca de las bases que regirían al municipio, se aceptó la institución denominada doctrinalmente Municipio Libre, al aprobarse en la teoría constitucional el artículo 115; de la nueva constitución, cuyo antecedente era el artículo 109 de la constitución de 1857. Pero que en la posterior práctica federalista continuó limitado por el centralismo en todos sus aspectos.

---

<sup>94</sup> FELIPE TENA RAMÍREZ. *Leyes Fundamentales...*, op. cit., p. 757.

Su redacción final lo ubico en la competencia interna del Estado Federal y en la total dependencia de la federación a pesar de su contribución socio-política en la independencia política y en nuestra revolución social.

*Durante el siglo XIX en que se creo el Estado Mexicano, el municipio no solo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federativas y liberales.*<sup>95</sup>

O sea que los conservadores revolucionarios en menos tiempo y con menos oportunidades jurídicas, expusieron más sencillamente nuestra realidad municipal, tal vez porque resultaron más sensibles que racionales.

*El siglo XIX conoció un municipio muy débil política y administrativamente. Las constituciones liberales y federales de 1824 y 1857 no se ocuparon de él, como paradoja en nuestra evolución política encontramos que las constituciones conservadoras y unitarias de 1836 y 1843 sí lo mencionaron e incluso la primera lo reglamento.*<sup>96</sup>

Tal vez esta debilidad nos es heredada y hasta alguien diría que es parte de nuestra tradición histórica y jurídica, nosotros estaríamos de acuerdo, pero tenemos que terminar con este capítulo trágico de la vida municipal e iniciar una nueva etapa de fortalecimiento, en un Federalismo renovado a las circunstancias actuales, de necesaria cooperación institucional, no va a ser tan fácil cubrir el rezago evidente, pero empecemos con poner, como lo es, a la actividad de la política en el centro de los problemas municipales.

*El municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos, así como la primera condición de bienestar y prosperidad, puesto que las autoridades municipales están más capacitadas, por estrecha proximidad al pueblo para*

---

<sup>95</sup> IGNACIO BURGOA ORIHUELA: *op. cit.*, p. 861.

<sup>96</sup> ELISUR ARTEGA NAVA: *op. cit.*, p. 692.

*conocer sus necesidades y por consiguiente, para atenderlas y remediarlas con eficacia.* <sup>97</sup>

## **2. Las condiciones sociales.**

Después de haber reflexionado en las razones históricas de la evolución y existencia jurídica del municipio y su ayuntamiento, reafirmamos nuestra *Teoría Política o de la Ocasionalidad*, en los gobiernos municipales, que ignoran todo el proceso de socialización y vinculación natural de las estructuras de la sociedad que gobiernan y administran.

Como las instituciones públicas tienen que atender y corresponder a los intereses políticos y sociales de la sociedad que gobiernan y administran y esto sencillamente por que es el único camino de viabilidad del Estado Federal, que signifique progreso, es decir, cada vez mejores condiciones de vida institucional, sin la presión de los partidos políticos y su praxis cotidiana.

Como vimos anteriormente la institución municipal, es resultado de los debates partidistas a través de su historia, que lo han relegado, una justificación nuestra podría ser que los motivos son y siguen siendo el acuerdo político para el equilibrio de los superiores intereses de la federación, que olvidan las iniciativas locales en el municipio.

Finalmente las autoridades municipales son más representantes partidistas que representantes sociales y políticos, ya que sus condiciones sociales o de compromisos con el poder social, no se origina en la sociedad y esto es exclusivo de suceder solo en los municipios como orden de gobierno.

Como ya se expuso el gobierno municipal se significa en su administración pública, por su eficacia, ese primer contacto con ella concede al ciudadano la opinión de legalidad y legitimidad a sus instituciones públicas, en el ejercicio del poder político nacional.

---

<sup>97</sup> JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU. *Estudios de Derecho Político...*, op. cit., p. 41.

La antigua formula paradigmatica de solidaridad local y vecindad, a subsistido a través de la historia, en la administración de las municipalidades, según sea el grado mayor o menor de representatividad comunitaria, su gobernación corresponde al cabildo, es en este cuerpo edilicio, en donde se ha depositado la voluntad de los vecinos. Para en términos del bien público aludido, asegurar mejores condiciones de bienestar.

Los gobiernos municipales y sus administraciones, aunque no lo deseen, tienen que transitar en ese ambiente de unidad local, y solidaridad, que es el origen del municipio en la humanidad, según la tesis *lusnaturalista*, que permite una identificación entre el poder político y el poder social. Hoy y siempre solo esta circunstancia permite gobiernos democráticos y administraciones eficaces.

Desde nuestra observación, el municipio en México, ha coincidido con una crisis que ha empezado siendo social por la insuficiencia de satisfactores; política por la dificultad de entender las reglas ocasionales e implícitas de conducta del gobierno y después económica por la falta de recursos para finalmente causar estragos internos y externos que se transmiten hacia el Estado Federal.

El compromiso y la responsabilidad socio-política de los integrantes del cabildo, nace desde su concepción en el seno de la sociedad, ( presidentes municipales, síndicos y regidores ) cuya representación es inminente. Pero nace también, desde el momento de la propuesta hecha por su partido político, como candidatos a cargos de elección popular.

Pueden ser ocasionalmente, representante partidista pero necesariamente tiene que convertirse a representante social y político para el buen desempeño de sus funciones, sino de lo contrario, no podrá cumplir con su encargo de manera institucional. Lo que afecta la acción del gobierno municipal en su conjunto.

Ya lo hemos dicho, no es lo mismo ser representante partidista que representante social o político, la esencia de sus encomiendas es distinta es una razón natural o artificial. Con las llamadas condiciones sociales, se pretende hacer coincidir estas cualidades en una misma persona, por convicción municipal y por necesidad de Estado Federal.

También es natural en los ayuntamientos, la inexistencia de una relación, que se exige personal, entre gobernantes y gobernados, que conduce al consenso, para la atención de las necesidades sociales prioritarias y promover la democracia municipal.

Los motores que impulsan el desarrollo regional y nacional están en las municipalidades, dentro de las comunidades que la integran; pero solo aparecen bajo ciertas condiciones ( sociales ) de identidad, que les permitan un acercamiento con sus autoridades, es simple, en una sociedad municipal cada vez mejor organizada y representada, ya no se puede responder con presiones, maquilaciones, reservaciones e influencias de todo tipo de otros ordenes gobiernos o partidos políticos que buscan el poder por sobre todas las personas y cosas, etiquetando y manipulando las necesidades sociales locales.

En los integrantes del cabildo están los destinos de la localidad, a ellos les corresponde identificarse con los intereses públicos de la sociedad en que están inmersos y a cuyos habitantes representan, con las condiciones sociales a las que nos referimos esperamos marcar el inicio de una nueva concepción de la función pública municipal.

Y en esto mucha responsabilidad específica tienen los partidos políticos nacionales o locales, que deberán ser sujetos de modificaciones estatutarias y en su declaración de principios, para adaptar estas condiciones de identidad política en la sociedad mexicana.

Los partidos políticos, tienen peso específico importante en la selección de estos funcionarios públicos de elección popular para los ayuntamientos, dadas las circunstancias de la ley en la integración de los cabildos es indispensable, la incorporación de responsabilidades directas para ellos, por la actuación de sus políticos en el poder político municipal.

Nuestra propuesta abarca sanciones ( en su registro legal y sus prerrogativas ) por la responsabilidad de las acciones de sus militantes en los cargos públicos. La evaluación, selección, capacitación de sus aspirantes a ese cargos como condición, para su registro definitivo ante los organismos electorales nacionales o estatales.

Para que los partidos políticos en su afán de conseguir o conservar el poder no inventen candidatos a estos cargos edilicios, sin tomar en cuenta estas condiciones preexistentes en los municipios, y se alcancen los equilibrios suficientes para el Estado Federal.

Se violenta la consciencia pública de la participación popular, cuando los dirigentes partidistas al amparo de sus ideologías gremiales y particulares, estructuran toda una estrategia política y social, para llevarlos a la constitucionalidad de los cargos y así en consecuencia, responden a intereses, que no siempre son los de las comunidades que gobiernan y administran.

Quien va a esos cargos sin el espíritu de estas condiciones sociales, habrá errado él y quien lo empuje a tal empresa, pues error es dedicarse a algo para lo que no se tiene disposición.

La instrucción académica o la aptitud, los sitúa en inmejorables condiciones para el conocimiento adecuado de los asuntos municipales, o en todo caso el empeño por el conocimiento, y otorga responsabilidad a las actividades de cualquier integrante del cabildo, pues les vincula adecuadamente con la sociedad ( poder social ).

La solidaridad local, la vecindad, hay que vivirla, por eso los integrantes del cabildo deben vivir dentro de la circunscripción municipal, ejerciendo la vecindad. Esperar que los demás discurren, elaboren, tramiten, gestionen, es terminar por admitir que también decidan.

Hoy ya nadie, ni ningún partido, puede gobernar o administrar sin la participación de todos los *factores reales de poder*<sup>98</sup> incluidos en los municipios, el arraigo en este sentido hace posible una gestión edilicia satisfactoria, al menos dentro de parámetros de comprensión, cordialidad, entendimiento, respeto, cooperación y apoyo mutuo.

---

<sup>98</sup> Son las conductas distintas, divergentes o convergentes, de las diferentes clases, entidades o grupos, individualmente considerados, tienen intereses propios que existen y actúan dentro de la sociedad a que forman parte, para conservar, defender o mejorar las infraestructuras variadas en las que viven y se mueven. Vid. IGNACIO BURGOA ORIHUELA. *Derecho Constitucional...*, op. cit., p. 341.



Los municipios son entidades de consensos, pero para llegar a ellos también es necesario identificar o conocer de ante mano las problemáticas municipales y todo tipo de estructuras políticas y sociales asentadas en la localidad.

La gestión edilicia debe institucionalizarse y no caracterizarse solo en su pragmatismo político, y en su desempeño con fines electorales al aproximarse a los problemas.

Todo esto no significa que los integrantes del cabildo tienen que ser profesionales de la política, sino que deben tener vocación de aportar permanentemente para mejorar sin importar sus profesiones y oficios, tal vez uno de los requisitos es tener sentido común e interpretar la realidad. Pero sin estas condiciones de certeza municipal, es posible que los intereses legítimos de la sociedad, sigan esperando mejores tiempos para encontrar la atención de sus representantes populares.

Estimamos que para el ejercicio de cualquier encargo o función municipal es fundamental la posesión de estas condiciones sociales, pero nuestra intención es que se transformen e interpreten política y jurídicamente.

Difícilmente en el cabildo podríamos negar la importancia del conocimiento y de la observancia de la norma, pero el valor humano y las cualidades de la persona, constituyen el complemento imprescindible para lograr sus objetivos.

Los partidos políticos que se apresten a la lucha política seria, harán bien en no menospreciar este aspecto y escoger entre las filas de afiliados o simpatizantes, a aquellos que mejor las incorporen, en sus respectivas circunscripciones municipales.

Por lo que hemos considerado las siguientes condiciones sociales en la vida municipal:

- 1. Capacidad y aptitud.**
- 2. Vocación de servicio.**
- 3. Arraigo político y social.**
- 4. Conocimiento de la circunscripción y la problemática municipal.**

## **5. Contacto directo y permanente con los problemas y con las estructuras sociales.**

Son imprescindibles en el ámbito municipal como orden de gobierno, en consideración al factor de identidad, facilitan el cumplimiento de los objetivos municipales y fines estatales. Porque para esta institución pública es indispensable la convergencia de la representación social y político-partidista, así como una predisposición personal; el servicio de la comunidad.

## **3.- La atención a las necesidades sociales.**

La evolución generacional de la sociedad a permitido avanzar en elevados conceptos de organización, es en el municipio en donde sus manifestaciones son más arraigadas y personificadas, dominadas por sus necesidades elementales, que hoy en día, son botín electoral de partidos políticos.

Si nos atenemos a los datos que nos proporciona la experiencia, en la rudimentaria práctica partidista y/o política municipal, los grupos sociales inician su evolución cargando con ancestrales necesidades sociales que marcan su capacidad de sobrevivencia y motivan su iniciativa común.

Las necesidades sociales, a diferencia de las individuales integran la compleja vida social. El ser humano en su grupo, es imperfecto para una vida apacible y continuada en él anidan instintos, pasiones, intereses y principalmente múltiples factores socio-políticos y jurídicos que hacen de esa vida social una contienda inacabable. Es a merced de esos elementos como van a evolucionar las instituciones humanas, el absolutismo o el matriarcado por dar ejemplos de la historia, impusieron necesidades determinadas que las instituciones públicas tuvieron que atender. En el seno de la tipología municipal persisten, innumerables formas o maneras de atender este concepto y es ahí donde frecuentemente los factores externos llegan a causar conflictos ( inexistentes ) entre los factores reales de poder, debido a su carencia de condiciones suficientes de certeza jurídica.

Es por razones obvias para nosotros, motivo de análisis la intervención del cabildo y la administración municipal en la atención de necesidades sociales, dentro del tema administrativo municipal.

Para eso es el gobierno, el bien común, lo hace público en la búsqueda de atender los intereses de la sociedad en una comunidad municipal actuante y presente. Y sucede que esta intervención de la autoridad indica preferencias partidistas, en la atención de esas necesidades sociales municipales.

Las administraciones municipales tienen muchas limitaciones, y además no hay una ley o reglamento que requisiere o califique los servidores públicos, en las áreas administrativas respectivas donde son nombrados, la designación corresponde soberana e inmaculadamente a la voluntad del presidente municipal y a las negociaciones políticas. El cabildo en la mayoría de las leyes orgánicas municipales carece de funciones ejecutivas, dentro de sus comisiones respectivas.

*La autoridad tiene, efectivamente, como misión esencial, realizar el bienestar de la comunidad. Pero ¿cómo puede precisarse su actuación para que dicho fin se realice? ¿cuales son, siquiera, en sus más claras manifestaciones, las formas de este bien común que la autoridad procura?. Se han señalado las tres siguientes a) en primer lugar la paz y la justicia b) a continuación la honestidad en las costumbres para que la convivencia sea realmente pacífica y c) por ultimo la suficiencia de bienes materiales que garanticen a los miembros de la comunidad una vida compatible con su dignidad personal.* <sup>99</sup>

Es posible determinar la calidad de la participación de los servidores públicos en la administración municipal, pero es casi imposible hacerlo donde imperan criterios de carácter partidista, y compromisos ideológicos por eso el imperio institucional y la ley son indispensables.

La sociología a precisado que el elemento social es el grupo y no el individuo y la cultura es obra de la interacción de los grupos que muestran en todas sus partes, ciertas similitudes frente a la diversidad de

---

<sup>99</sup> ISAAC GUZMÁN VALDIVIA. *Notas para una Teoría de las Ciencias Sociales.*, ed. JUS, México, 1958, p. 103.

las conductas humanas. Esto es parte de la cultura política, que cumple como función la posible adaptabilidad del hombre a la acción del gobierno. Una vez comprendidas sus necesidades pueden resolverse de diversas maneras y desarrolla una gran energía creadora en su atención.

*Son las expresiones de la cultura las que construyen el derecho, en tanto que la vida se desenvuelve en una variedad infinita de manifestaciones, dominadas por el sentido jurídico. La vida social esta sometida a una diversidad de normas que responden a propósitos diversos, morales, religiosos, etiquetas sociales, convencionalismos sociales.* <sup>100</sup>

Pero como vamos a atender y resolver satisfactoriamente las necesidades sociales con un marco jurídico en que la administración publica depende totalmente de la actividad de la política, ( no se institucionaliza su función, sea quien sea el que gobierne ) con servidores públicos al servicio de partidos políticos, que la mayoría de las veces solo atienden a sus partidarios políticos.

Las instituciones municipales requieren de especificas reglamentaciones de acuerdo a sus particularidades, ya que las posibilidades de una cultura propia, esta principalmente en las características de la marginación a que está sometida la relación autoridad y ciudadano, que avala el entendimiento como forma adecuada de atender sus necesidades públicas.

La autoridad y el poder surgen de las necesidades mismas de la vida social y la sociedad adquiere formas políticas, en su formula de desarrollo. La política se introduce, pero no siempre por el conducto adecuado. Autonomía y sociabilidad, afirmación individual y responsabilidad social, se suponen y refuerzan mutuamente. La actualización de las demandas de cada persona configura y expresa las necesidades y capacidades del conjunto de la sociedad y posibilita la manifestación de su satisfacción.

---

<sup>100</sup> ANTONIO CASO. *Sociología*, ed. Polis, México, 1939, p. 321.

La libre realización de cada uno es condición de la libre realización de todos, y esto solo se consigue cuando nadie es dominado y explotado por nadie, cuando todos comparten el reconocimiento de la historia, de las mismas evidencias, los mismos valores y las mismas leyes en cuya evaluación, elaboración y aplicación todos participan libre y colectivamente.

La libertad y la igualdad solo se consiguen a través de la autoafirmación y el autodesarrollo. Todos los intereses y opiniones particulares se expresan y repercuten hasta el momento de tomar decisiones por la sociedad o en su nombre ( gobierno municipal ), a partir y a través de una gama de formas múltiples de autogestión y autogobierno, en las que se perciben y enraízan cada vez nuevas modalidades de participación popular. En la atención a las necesidades sociales y públicas de las comunidades locales.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **FEDERALISMO CONSTITUCIONAL Y CENTRALISMO POLÍTICO**

#### **El Federalismo en el contexto del Estado Federal.**

El Federalismo, como una doctrina y una técnica del Estado Federal implementada por el régimen o sistema político, afirma en la teoría, la conveniencia de una coordinación fundada en el reparto nacional de competencias, facultades y sobre todo recursos, entre ordenes de gobierno, pero en la practica, garantiza en exclusiva la prosperidad del Estado Federal en la debilidad o subdesarrollo de Estados Federados y municipios.

La centralización asumida y acondicionada a las circunstancias históricas del país y la descentralización que representa al Estado Federal, al estilo exclusivo de la política gubernamental federal en turno, se han encajinado conjunta y firmemente dentro de un acuerdo parcial del pacto federal ( al excluir a las municipalidades ).

Esta contradicción y limitación deja pendiente la tendencia de unidad del pacto federal, cuya sola existencia debe fluir hacia la consolidación de la autonomía estatal y el fortalecimiento de las instituciones municipales de cualquier tipología, que hace que un asunto de interés público surgido en cualquier lugar del territorio nacional, tenga atención plena, adecuada, inmediata y oportuna en el mismo lugar.

Este es el imperativo republicano, que hace del municipio la manifestación más pura y transparente de democracia, participación y consensos públicos. No nada mas como una modalidad de la descentralización política, administrativa o económica, sino como parte integrante de su pacto federal nacional, en una reivindicación del municipio mexicano.

Señala José Francisco Ruiz Massieu, que la institución municipal no está incluida dentro de él, según el diseño en la constitución del artículo 40. Incluso de la garantía federal expuesta en el 119 constitucional.

Nuestra carta magna adopta al municipio en el texto uniforme del 115, y refiere también en el contenido de solo algunas disposiciones jurídicas, a su presencia y participación en la vida política nacional, lo que en principio debería traducirse competencias permanentes en el articulado fundamental que detalla al Estado Federal.

Tal vez por eso Ruiz Massieu, nos diga que el,

*ente municipal no ejerce soberanía popular.* <sup>101</sup>

En franca contradicción con el ejercicio de su *pouvoir* municipal, que desarrollara el constituyente francés o el *self-government* inglés, que en esencia constituyen lo mismo en todo el mundo, la primera organización política social y jurídica base original de cualquier forma de gobierno.

De acuerdo a nuestra observación social del municipio, existe una coincidencia natural con el Federalismo Mexicano, que parte también de valores socio-políticos, de un reconocimiento de origen a los distintos grupos sociales y una firme creencia en que es posible organizarlos y obtener una gran coordinación y expansión en todos los ordenes. <sup>102</sup>

Actualmente los ingredientes de lo político y social, desde la federación no se identifican con los fines y objetivos del municipio vigente, con sus relaciones intergubernamentales, por el entendimiento fundacional del Federalismo de Estado en el escenario estatal y nacional.

No se quiere ver al municipio y su sociedad, como la base natural del Estado Federal y el Federalismo, como condición de cooperación y congruencias en la actividad gubernamental entre ordenes de gobierno.

En lo político y lo social el régimen de gobierno se mantiene aún débil, y su legitimidad permanece entre crisis; devaluaciones, negociaciones y pactos; la estabilidad de la nación sigue fluyendo de arriba hacia abajo, no

---

<sup>101</sup> JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU. *El Nuevo Artículo 115...*, op. cit., p. 9.

<sup>102</sup> Cfr. JACINTO FAYA VIESCA. *El Federalismo Mexicano.*, ed. Porrúa, México, 1998, p. 3.

se aprende la lección autonómica y descentralizadora y se continua en las políticas públicas de interferencias, dependencias y tutorías.

Esta debilidad no nos permite creer más en la descentralización de la vida nacional, lo que no se justifica desde la posición de un autentico Estado Federal, en lo que sí podemos creer, es en las libertades o autonomías, que bien es cierto pueden entenderse como lo mismo.

Es así como hemos hecho frente al mundo exterior, y en lo interno, el gobierno del partido en turno, sigue operando en un México distinto del que vemos la mayoría de las instituciones y de los mexicanos apartidistas.

No se puede continuar, por estos caminos de indefiniciones, inconcreciones e interpretaciones múltiples, necesitamos replantear la construcción un nuevo orden político, que necesariamente establezca reglas explícitas de conducta a la actividad y al entendimiento político, ya que las actuales ( implícitas ) son muy difíciles de discernir, y por lo tanto prevalece la no adhesión permanente de los principales factores reales de poder de la sociedad, al régimen político mexicano, hoy en transición.

Ante la ausencia de parámetros explícitos y efectivos que muestren una reestructuración del orden político y su referencia jurídica, las crisis por venir podrían hacer ingobernable el Estado Federal, y esto empezara por acentuarse mas todavía en los municipios, porque con el este cambio de gobierno se extenderán necesariamente la protección de cacicazgos territoriales y se cerraran aun más los intereses de los sectores sociales regionales. Un nuevo proceso que habría que estudiar, la ausencia ahora, de homogeneidad y control. Por eso nuestra propuesta de legalidad, incluye la inclusión del municipio libre, al debate de las ideas nacionales, una explicación mínima pero institucional del federalismo mexicano ( en la cooperación de ordenes de gobierno e instituciones ) que se complemente con una conceptualización útil de los municipios del país.

Dentro de este escenario, una muestra mas de incongruencia y desacuerdo político, en un marco precario de legalidad, que por supuesto no ayudo al buen funcionamiento del sistema federal y de la administración pública, es lo inexplicable de una interpretación mas del



Federalismo publicada en el “ *programa para el nuevo Federalismo 1995-2000* ”.

En el diario oficial de fecha 6 de agosto de 1997, ( por cierto hecha después de 2 años de la iniciación del gobierno del presidente Ernesto Zedillo ) que expresara en su apartado “ *4.1 para impulsar el desarrollo político institucional* ” entre otras acciones:

- ⇒ *Promover el fortalecimiento de las facultades de control de la Cámara de Diputados sobre los ingresos, gasto, manejo y aplicación de fondos y recursos públicos federales, con referencia específica a las erogaciones que compete realizar a las entidades federativas.*
- ⇒ *Promover reformas legales para que el Senado de la República y los Congresos Locales tomen parte en la evaluación y el seguimiento del uso de recursos financieros que la Federación transfiere a las entidades federativas y que estas ejercen.*

Esta contradictoria e inadecuada implementación del Federalismo del Estado Mexicano, establece distintos mecanismos de interferencias o controles, que por su fórmula no es posible entender, ni siquiera desde el Federalismo Clásico y mucho menos para conseguir la renovación municipal de la que habla este decreto.

Los alcances de este documento como uno más con criterios opuestos en el terreno jurídico, a deteriorado la estructura del Estado Federal y las relaciones intergubernamentales.

Nuestro propósito está en la ubicación del municipio, dentro de un Federalismo de Cooperación con una clara política institucional federalista, que se dirija al municipio y se inicie en el texto constitucional.

Que el nuevo régimen democrático adopte y adapte a las circunstancias siempre movibles de la vida nacional.

## 1.- Análisis macro-conceptual de carácter socio-político del Federalismo mexicano.

Solo como una mención necesaria, diremos que etimológicamente implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino " *foedus o federare* " que equivale a unir, ligar o componer. En tal sentido solo se puede estar haciendo referencia a una forma institucionalizada de estructuración o asociación de organizaciones políticas humanas.

*Se ha definido el Federalismo, como aquel sistema basado en el reparto de poder y competencias entre una entidad estatal central y otras voluntariamente subordinadas a ésta, pero con un amplio margen de actuación.* <sup>103</sup>

El Federalismo aparece en regímenes presidenciales o parlamentarios, históricamente surge de la necesidad de los pueblos, para satisfacer sus necesidades de gobierno en cada caso particular, las teorías del Federalismo han influido en lo político, lo social, lo económico y cultural de los pueblos a lo largo de la historia.

Consideraba el maestro Tena Ramírez, que:

*El federalismo sirve para centralizar poderes antes dispersos como aconteció en Estados Unidos, también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados, como ha sucedido en México.* <sup>104</sup>

Por otra parte el maestro Máximo Gamiz Parral, sencillamente opina, que Estado Federal será aquel que fue formado por varios Estados o entidades que permanecían separadas antes del pacto.

Se empieza a hablar de Federalismo con Montesquieu, que desarrolla la noción de la separación y equilibrio de poderes, dentro de esta idea, se encuentra la teoría de la cosoberanía expuesta en el federalista por Hamilton, Madison y Jay, difundida por Alexis de Tocqueville en la Democracia en América.

---

<sup>103</sup> *Diccionario de la Lengua Española.*, ed. Octano, Barcelona, 1996, p. 25.

<sup>104</sup> FELIPE TENA RAMÍREZ. *Derecho Constitucional Mexicano.*, ed. Porrúa, México, 1989, p. 108.

M. Moushkeli, considera que existe una estrecha relación entre el Estado Federal y la descentralización política,

*un Estado Federal se caracteriza por una descentralización de forma especial y de grado mas elevado; que se conforma de colectividades miembros dominados por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo de todas las demás colectividades públicas inferiores.* <sup>105</sup>

Su propósito es regular la vida social a partir de una concepción de estricto contenido político, inspiración del liberalismo que defiende el respeto a la autonomía política y social.

La teoría constitucional de Carl Schmitt, expresa que además del concurso de las entidades federativas en la formación de la voluntad federal, es necesario que exista la homogeneidad democrática.

Giorgio del Vecchio, citado por el maestro Leonel Armenta afirma que:

*Como base del Estado Federal no hay un tratado sino una constitución, por la cual viene determinada la estructura y la competencia tanto de los órganos centrales como de los locales. El predominio de los primeros sobre los segundos, hace que aun cuando se confiera el nombre de Estados miembros a los elementos que componen el Estado Federal, no posean sin embargo, en plenitud tal condición de Estados.* <sup>106</sup>

El Federalismo constituye con seguridad, una creación y aportación del derecho constitucional al Estado moderno, cuyo objeto es el equilibrio de las funciones del poder público, su estructura jurídica es la constitución general; con solo dos órdenes coextensos, de idéntica jerarquía, ( cuyo error es incluir al municipio como adherido a la entidad federativa ), dentro de la federación.

---

<sup>105</sup> M. MOUSKHELI. *Teoría Jurídica del Estado Federal.*, ed. Aguilar, Madrid, 1931, p. 88.

<sup>106</sup> Cfr. LEONEL ALEJANDRO ARMENTA LÓPEZ. *La Forma-Federal de Estado.*, ed. UNAM, México, 1996, p. 36.

Nada mas que este principio de funciones, como establecen quienes han opinado al respecto, se da dentro la ley y dentro de relaciones sociales que no siempre son equitativas y tienen las mismas motivaciones políticas.

Entrar al concepto de Federalismo, es empezar por decir nuevamente que tipo de Federalismo tenemos y a quien integra en el contexto mexicano; y si resulta de una evolución y transformación socio-política constante del régimen, como parte de la historia y de las raíces culturales del pueblo, o no, y tiene una razón deontológica.

Jellinek, se opone a quienes sostienen que la estructura federal no debe modificarse, replica,

*¿Y si los fundamentos psíquicos de un Estado de esta naturaleza cambian? ¿Es que un pueblo que tendiese hacia el Estado unitario habría de conservar de un modo permanente y para siempre la forma federal, en que inicialmente hubiera inspirado la organización del Estado? No se puede aprisionar la historia en una especie de legitimismo federal.* <sup>107</sup>

Las competencias y jerarquías de los ordenes o niveles de gobierno, penetran en detalle en todos los aspectos de la vida, en todo el territorio nacional, al grado de que hoy han politizado e ideologizado a la mayoría y no ciudadanizado como debería ser lo acertado.

Como toda sociedad es cambiante, el concepto del Federalismo a sido muy diverso, como ejemplo, el expresado en el debate entre liberales y conservadores del siglo XVIII y XIX. Lo que nos queda claro, es que en parte fuimos influidos por diversos factores, para adoptar este sistema pero también le insertamos nuestro toque particular de acuerdo a las circunstancias del momento, pero la complicación es que esos caracteres se han extendido por décadas, y permanecen mas influidos por vocaciones partidistas, que por causas institucionales.

---

<sup>107</sup> GEORG JELLINEK. *Teoría General del Estado*. ( Traducción por Fernando de los Rios ); ed. Albatros. Buenos Aires, 1970, p. 155.

Un hecho sociológico inicial que importamos, fue que el Estado Federal norteamericano de la constitución de 1787, que es resultado de las 13 colonias inglesas ya autónomas e independientes, y que nosotros adoptamos el sistema federal primero por una decisión política.

Para enseguida consolidar las entidades federativas y por si esto fuera poco, dejamos en la primera Constitución Federal de 1824, a la institución municipal para otro momento. Todavía no existíamos como nación plenamente consolidada apenas teníamos ideas claras a cerca de la visión teórica de nuestra voluntad nacional federal, cuando empezaron las exclusiones de todo tipo al municipio en el texto constitucional.

Hoy en día existen muchas interpretaciones federalistas, muchos Federalismos, pero precisamente eso es con lo que queremos terminar y llegar a un nuevo acuerdo institucional, que nos permita un mejor funcionamiento del sistema federal. Mencionaremos algunas concepciones relevantes a cerca de nuestro objeto de estudio:

La interpretación política se la dejamos a Jesús Reyes Heróles, quien dice, que si se entiende el Federalismo,

*se permite que cada una de las grandes fracciones en que se divide el territorio nacional, pueda adoptar todas las medidas que requieran sus particulares necesidades; permite fácilmente regir un país tan extenso, tan variado en su fisonomía y en su clima, en sus producciones naturales y en las costumbres de sus habitantes; y facilita dirimir las contiendas sin marchas penosas y cuantiosos gastos para acudir a jueces y tribunales distantes, impulsa el espíritu público, enseña a los hombres a ejercer sus atribuciones, los educa públicamente; permite a los Estados premiar a sus mejores hijos y en cada Estado encuentra un plantel de altos funcionarios para la Federación. Pero además, el Federalismo fomenta el patriotismo territorial, preparando a los ciudadanos para adquirir el amor patrio base de las democracias.<sup>108</sup>*

---

<sup>108</sup> JESÚS REYES HERÓLES. *Liberalismo Social Mexicano.*, ed. Fondo de Cultura Económica; México, 1994, p. 350.

En opinión de Manuel González Oropeza:

*La concepción doctrinal del Federalismo es a contrario sensu o negativa; es decir siempre en contraste con la confederación o Estado unitario o para desmentir lo que no es. Como producto cultural de una circunstancia histórica, la elaboración de una teoría general es todavía un producto ambicioso, si es que aceptamos su viabilidad... Existen muchos federalismos tantos quizás como países hay.* <sup>109</sup>

El tratadista Jacinto Faya Viesca, con quien estamos muy de acuerdo afirma que:

*El Federalismo parte de valores eminentemente sociológicos: un pleno reconocimiento a los distintos grupos sociales y una firme creencia en que estos grupos es posible organizarlos en formaciones mas amplias, pudiendo obtenerse una superior coordinación y expansión en todos los ordenes. Contempla a un país, a una nación, tomando en cuenta toda su unidad y toda su diversidad.* <sup>110</sup>

El maestro Pedro Zorrilla Martínez, opino que:

*El Federalismo es descentralización y observar que en nuestra realidad existen burocracias centrales, frecuentemente autoritarias que no aceptan ceder atribuciones a la sociedad y a los gobiernos locales, por lo que hay que reafirmar en la reforma del Estado la voluntad política de vivir mas plenamente el Federalismo, que prevén las leyes constitucionales y de las que la realidad se aparta de manera importante.* <sup>111</sup>

En relación a lo mencionado por el maestro Zorrilla, se ha observado que el texto constitucional, ha sido reproducido por las legislaturas locales, y lo que existe es mas una red intrincada de relaciones de supra

<sup>109</sup> JOSÉ GUZMÁN RODRÍGUEZ. *El Federalismo en la Modernización y Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales*, ed. INAP, Querétaro, 1995, p. 33.

<sup>110</sup> JACINTO FAYA VIESCA: *op. cit.*, p. 21.

<sup>111</sup> PEDRO ZORRILLA MARTÍNEZ. *Diplomado en Gobierno y Administración Estatal y Municipal*. INAP, México, julio-diciembre de 1996.

y subordinación que una lectura conceptual de un Federalismo promotor de un gobierno institucional.

Una opinión de índole político es la de Mauricio Marino:

*El problema del Federalismo exige una solución diferente, cada política pública ha de diseñarse también de manera distinta a partir de un proceso continuo de negociaciones que se da en las relaciones intergubernamentales, la lógica de la coordinación entre los niveles de gobierno.* <sup>112</sup>

Así también Luis F. Aguilar Villanueva, afirma:

*Que el diseño de un nuevo Federalismo representa una solución institucional y políticamente posible a una variedad de problemas públicos.* <sup>113</sup>

Desde este punto de vista, hay un punto de acuerdo con nuestra observación a la acción gubernamental del municipio, que tiene su similitud en la conveniencia de su inclusión en el contenido del pacto federal, en el acercamiento a la realidad, para reafirmar su existencia, nada mas que podríamos estarle dando a la ley alcances que no tiene, cuando este animo federalista no llega expresamente al tercer orden de gobierno ( el municipio ).

A decir del maestro Faya Viesca desde la dimensión de los valores sociológicos, se contempla la plena comprensión del Federalismo, de la heterogénea expresión social. Que es una función capital para el Estado Federal, pues solo a partir de su entendimiento es posible la instrumentación de políticas adecuadas que permitan una operación eficaz de todas las instituciones públicas.

El municipio solo puede ser concebido dentro del Federalismo, no existe otra forma de gobierno en que pueda existir como tal con todas sus atribuciones y facultades.

---

<sup>112</sup> Cfr. MAURICIO MERINO HUERTA. "Administración Pública Estatal y Municipal"; en *Gaceta* N°56., ed. INAP, México, 1997, pp. 145-150.

<sup>113</sup> LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA. "El Federalismo Mexicano; Funcionamiento y Tareas Pendientes"; en *Revista Mexicana de Sociología*, ed. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México, julio-septiembre de 1996, p. 2.

Lo determinante radica en averiguar si el Federalismo actual ha sido eficaz socialmente; es decir, si los intereses más vitales de la nación han sido protegidos por esta doctrina y necesaria técnica del sistema político mexicano. Si existe la voluntad política, de integrar con todos los ordenes de gobierno a la formación de la voluntad nacional.

O como decía el maestro Pedro Zorrilla, hasta que grado las características territoriales o culturales del país, significan un Federalismo de fondo, una justificación de la centralización, porque el centralismo ha interrumpido la actuación federal.

*Los acontecimientos de nuestra historia ratifican el Federalismo; los departamentos han gemido en el centralismo, durante el Federalismo ellos se desarrollaron. La experiencia histórica, las condiciones sociales, las realidades nacionales, acreditan el Federalismo. Este no fue una introducción artificial, sino que correspondió a genuinas necesidades.* <sup>114</sup>

Con lo que parcialmente estamos de acuerdo, el axioma de nuestro Federalismo fue restringido por el centralismo, convirtiéndolo en un instrumento autoritario y desarticulado, eclipsado en los hechos y es necesario implementarlo de una vez por todas, en la descentralización y en la democracia, con la participación de las municipalidades y no podemos hacerlo sin alterar el conjunto del texto constitucional.

Hoy el acotamiento de sus límites está dado por la voluntad política de los gobernantes en turno, de leyes e instituciones que reafirman el interés del predominio del todo sobre las partes.

Los criterios que orientan su construcción también predominan sobre los aspectos administrativos. Este debate se instaló en favorecer la dinámica centralista en medio de la idea federal, el centro se convirtió en un emblema y símbolo arbitrario, por encima el resto del territorio nacional.

---

<sup>114</sup> JESÚS REYES HERÓLES: *op. cit.*, p. 382.



Con dos ejes de acción en cuanto a sus relaciones institucionales:

- ⇒ Del poder político federal con los otros ordenes de gobierno; El planteamiento de la organización del régimen político, para formar o estructurar programas intergubernamentales de organismos e instituciones federales y estatales, concediendo parcialmente en los asuntos locales, las decisiones, facultades y recursos del gobierno federal a los Estados federados, excluyendo de derecho y de hecho al municipio.
- ⇒ Del gobierno con los sectores sociales; Una incompleta y exclusiva participación ciudadana en la creación y ejecución de planes y programas de gobierno federal y estatal, deficiencia en el desarrollo y modernización de las estructuras de la administración pública, dejando al municipio en vías de desarrollo, lo que impiden elevar su calidad de vida y generar la confianza de la conciencia pública, en la gestión del gobierno municipal.

Si pretendemos establecer conexiones constantes, que medien reacciones, efectos y consecuencias, entre el actual Federalismo y los fenómenos sociales, por necesidad y convicción entramos al campo material de la sociología jurídica, al decidir, que todo ordenamiento jurídico es un hecho histórico y por lo tanto transitorio.

Este Federalismo al estilo mexicano, se ha impuesto y sobrepuesto a décadas de cambios sociales y aun subsiste, con los mismos problemas propios en su carácter fundacional y de operación institucional, que es la forma y fondo del tipo de relaciones e instituciones que requerimos.

Definido así, nos encontramos que tiene un doble aspecto; por una parte, un sistema de reglas de conducta que rigen la convivencia política y social, reglas implícitas dentro del orden político en sentido estricto.

Por otra parte, tenemos una serie de hechos explícitos que directa o indirectamente se refieren, a esas reglas de conducta, constituidos por fenómenos sociales, realidades materiales, acciones gubernamentales etc. Que por los resultados al momento, determinamos que el actual Federalismo no puede regir la vida social y su referencia jurídica, sino solo la vida política.

Entonces nuestro Federalismo es un producto antisocial, acotado e incongruente.

Dicho de otra manera, la traducción en la investigación de la síntesis entre el idealismo ( subjetivismo ) y el realismo ( iusnaturalismo ), que provienen del estudio de los fundadores de esta materia, Leon Durguit, Emanuel Lévy y Maurice Hauriou, que insistieron sobre el papel del derecho espontáneo y dinámico, base de las teorías que justifican el origen del Estado y la realidad social del derecho.

#### **a) Del abuso del término federalista.**

Nuestra primera reflexión es que en algunas décadas la federalización, federalizar facultades o recursos significaba atraerlas al contexto de los poderes federales, es decir de consumo o uso exclusivo de la federación.

A partir de una república federativa, que nació ensanchando el poder nacional como una consecuencia natural y espontánea, en la amplitud cualitativa y cuantitativa de la descentralización, que entrañó la reducción de las órbitas autónomas de los Estados Federados. Se admite la tendencia de ampliar las facultades de la federación solo en todos los temas estrechamente vinculados en los intereses del Estado mexicano, como una consecuencia normativa que se lleva a cabo hasta la actualidad, y que se imprimió también en las prohibiciones a las entidades federativas.

Como primer ejemplo señala el maestro Burgoa, que las reformas a la constitución del 57, se dieron en la ampliación a las facultades del congreso de la unión; relativas a minería, comercio e instituciones bancarias ( 1883 ), sobre vías generales de comunicación, correos, uso de aguas, ( 1908 ), sobre ciudadanía, naturalización, colonización, inmigración, salubridad general, ( 1910 ), y así sucesivamente. En aquel tiempo se fue vaciando de poder a las regiones, para otorgarlo al centro, como única vía para garantizar paradójicamente, el respeto formal a aquellas, con demérito de la acción eficaz del conjunto en ese momento.

Con el paso del tiempo, se fue cambiando el significado del término, en el campo de la política mexicana y se fue llevando a la coexistencia y la cooperación dentro del Estado federal, en la idea de la coordinación fundada y el reparto racional de competencias y recursos (Federalismo). Estas mismas intenciones se remiten facimilmente a las constituciones del sistema federal, como un desdoblamiento territorial, para el entendimiento de las relaciones entre los diversos poderes existentes.

Un doble discurso, muy bien asimilado en la estructura de gobierno, entendido para fines teóricos y mucho mejor utilizado en la actividad de subordinada de la administración pública federal.

A esto le podemos agregar, las múltiples y necesarias vertientes descentralizadoras desarticuladas desde su origen y manipuladas como carga fúndante negativa, de un Federalismo que no termina de implementarse en la cooperación, que pretendemos se convierta en pragmático y dinámico; a través de la descentralización política, por región, administrativa, municipal, estatal, de servicios, legislativa, jurisdiccional, social, territorial, económica, fiscal, etc.

Nuestra segunda reflexión, sería la existencia de un muy diverso numero de expresiones conceptuales e interpretaciones, inmersas en el tema federalista, que si hacemos un enfoque de fondo, son muy apreciables sus diferencias, y en exceso estas conceptualizaciones, ha ido en detrimento de la capacidad analítica y funcional de funcionarios e instituciones públicas.

Y en el campo difuso de la política, se ha confundido la orientación de estas argumentaciones al respecto; hagamos algunos señalamientos que pueden resultar redundantes, pero indispensables para ubicar el tema y subrayemos los conceptos:

Partamos de una de las características fundantes positivas del sistema político mexicano, que es la decisión del sistema federal, representativo del mas alto grado de descentralización, que toma como base la soberanía del pueblo; cuya doctrina y técnica que adopta y adapta es el Federalismo, que afirma la conveniencia política ( concurrencia implícita ), establecida sobre la base de la unidad nacional en la distribución de responsabilidades, a solo dos ordenes de gobierno.

Un concepto inicial y principal es el de la nación federal, federación, gobierno federal o Estado Federal, su personalidad jurídica ( forma de Estado ), que no es otra cosa que el sistema de organización política del Estado, en el que coexisten niveles de gobierno y en donde se desarrolla lo federal, estatal y por adhesión lo municipal, a través de relaciones intergubernamentales, cuya finalidad es alcanzar el bien público en términos generales.

Este abuso conceptual elemental es planteado por el Dr. José Barragán para el caso de la entidad federal; Estado, federación o nación, en el han caído algunos constitucionalistas, que según él maestro Barragán y nosotros coincidimos, no existe tal confusión de términos, no son lo mismo, y queda muy claro en los principios elementales del derecho constitucional.

El Federalismo como tal no es toda la respuesta, de una solución válida para cualquier tiempo y cualquier sociedad, lo es como una fragmentación del poder, como una congruencia socio-política y cultural y una distribución de competencias, a todas las partes de la federación.

Así mismo cuando se hace referencia al sistema o régimen Federal, pensamos en las partes como conjunción del todo, así como cuando nos referimos a ordenes, instancias, entidades o niveles de gobierno, que son partes del todo. El Estado Federal es el todo, el símbolo de la unidad.

En el mismo caso estarían las facultades o responsabilidades o atribuciones o competencias dentro de un Federalismo, que en nuestra opinión significan lo mismo para el caso del ejercicio del gobierno.

Como vemos son demasiadas las intenciones semánticas elaboradas en nuestros afanes interpretativos y han ocasionado dificultades en el entendimiento del espíritu del Federalismo Mexicano.

Por otro lado las relaciones intergubernamentales, interadministrativas o relaciones entre poderes, se desarrollan dentro de dos aspectos que se conjugan; las que surgen de la relación socio-política, que son entre autoridades y ciudadanos; las que surgen del orden jurídico que son de cooperación o concurrencia.

El sistema federal es muy entendido en la práctica política y social, como parte del sistema político mexicano, como característica federalista en su composición a partir de un partido hegemónico, de corte presidencialista, que sustento sus bases y hereda o transmite caracteres.

No encontramos, mas que para fines de discurso político las menciones; nuevo, real, verdadero, autentico federalismo, posfederalismo, etc. nuestra intención es rediseñarlo fuera del discurso político, en el texto legal, además de que esta expresión en ningún caso, se encuentra en nuestra Constitución General de la República, por eso nuestra propuesta de definiciones constitucionales.

El Federalismo en la búsqueda de su significado, es detallado desde diversas posiciones; como problema o circunstancia política, en alusión a sus elementos o características, a su diseño, como instruido por la federación o el Estado federado, y no desde nuestra observación en relación a los acontecimientos históricos, políticos y los valores sociológicos de la sociedad.

El Estado Federal se diferencia del Estado unitario, en el grado mayor o menor de descentralización, en nuestro caso municipal debemos asumir cualquier tipo de vertiente descentralizadora.

Expongamos solo algunos ejemplos adicionales muy ilustrativos, porque la lista es interminable de, sociólogos, politólogos, juristas, economistas, administrativistas y hasta filósofos, que han definido el escenario federal, desde diferentes terminologías; federación, Estado Federal, Federalismo:

*La federación es una unión permanente mediante un libre convenio entre sus partes y al servicio del fin común: la autoconservación de todos los miembros. Asimismo, mediante la federación, se cambia el total status político de cada uno de los Estados miembros en atención al fin común y, el ingreso a la federación significa siempre, para el miembro que ingresa, una reforma a la constitución federal. Un Estado, por el solo hecho de pertenecer a la federación, queda inmerso en un sistema político total.* <sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> CARL SCHMITT: *op. cit.*, p. 185.

El Estado Federal es una sociedad nacional de Estados, en la que un super Estado está superpuesto a los Estados asociados. La forma federal entraña, entre los diversos Estados asociados que lo componen, relaciones extremadamente delicadas, sus relaciones son de derecho público interno y no externo o internacional.<sup>116</sup>

*El sistema federal mexicano fue promovido por ayuntamientos y provincias que buscaban implantar el autogobierno y liberarse de un centro político que poco cambiaba, ya que, si la lucha de independencia tan solo les implicaba el cambio de metrópoli de Madrid a la ciudad de México, porque no promover de paso el sistema federal.*<sup>117</sup>

*El sistema federal viene a ser pues, la organización política más a propósito para mantener a salvo los derechos o intereses del pueblo, mediante una dualidad de gobierno que se frenan el uno al otro, en los cuales el único soberano es el pueblo que los crea. Tan es así, que al Federalismo le correspondió inaugurar la era de las constituciones escritas, en la cual las comunidades populares empezaron a ser dueñas de su propio destino.*<sup>118</sup>

Para el Dr. Jorge Carpizo, el Estado Federal mexicano posee los siguientes principios:<sup>119</sup>

- ⇒ *Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas. Estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su ámbito de competencia.*
- ⇒ *Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones.*
- ⇒ *Las entidades federativas se dan libremente su propia constitución en la que organizan la estructura de gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en*

<sup>116</sup> LEONEL ALEJANDRO ARMENTA LÓPEZ: *op. cit.*, p. 34.

<sup>117</sup> MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA. *Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos.* ed. UNAM, Tomo I, México, 1990, pp. 219-220.

<sup>118</sup> JORGE SAYEG HELÚ. *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano.*, ed. Porrúa, México, 1987, p. 196.

<sup>119</sup> JORGE CARPIZO MACGREGOR. *Diccionario Jurídico Mexicano.*, ed. Porrúa, México, 1991, p. 135.

*la constitución general, que es la unidad del Estado Federal.*

- ⇒ *Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas.*

Lo cierto, es que siguen surgiendo múltiples interpretaciones de lo que significa la República Federal Mexicana, según la expresión del maestro Burgoa, que por el sentido ideológico se ha ido degradando en el tiempo y en el espacio, que no deja de implorar la supuesta unidad de la nación, por sobre las libertades y las autonomías, limitando la esfera de acción regional y local, que con el actual arreglo político, todavía las municipalidades siguen careciendo de las bondades de un Federalismo de corte cooperativo.

## **b) Del sistema político mexicano.**

Al respecto no tendríamos que entrar a un amplio análisis y debate, del porque a influido en el comportamiento del Estado Federal, ya que sus características fundamentales son similares, solo haremos consideraciones breves, la teoría sistémica, indica que el régimen político mexicano, se conjuga en el terreno hermenéutico de los acuerdos, en el discurso político y en su praxis político-partidista en el sistema federal.

Como dice el maestro Máximo Gámiz, es indispensable analizar las modalidades del sistema político, como un marco de referencia para entender las razones de existencia de algunas disposiciones constitucionales, el no acatamiento de otras, así como la adopción de costumbres extrajudiciales.

Las condiciones reales de su desarrollo, están precisadas en las amplísimas facultades que por muchos años ha tenido el presidente de la república, denominadas *metaconstitucionales*,<sup>120</sup> y un partido político hegemónico fundador de todas estas distorsiones. Son las características que enmarcan su influencia en el entorno federal, en coincidencia con Daniel Cosío Villegas.

---

<sup>120</sup> JORGE CARPIZO MACGREGOR. *El Presidencialismo Mexicano.*, ed. Siglo XXI, México, 1978, pp. 120-130.

Dentro de este escenario las opiniones de los factores reales de poder, se han inclinado a convencerse a sí mismas, en sus preferencias políticas, sociales, administrativas y hasta económicas; por lo que habría que estar desde un punto equidistante para no someterse a tales impresiones o apreciaciones del todo subjetivas en el campo de la política-partidista del poder en turno, que apenas esta aceptando la discusión interna de la sociedad, que la llevo al cambio de gobierno ( elecciones 2 de julio del 2000 ), después de décadas de excesivo centralismo en todos los ámbitos.

Se ha definido su evolución y concebido sus manifestaciones en todos los aspectos de la vida institucional de México a partir de interpretaciones a conveniencia del partidismo.

*El régimen de la revolución creó un sistema, un conjunto de reglas que deben cuidarse celosamente. Esas reglas nos permitieron vivir en paz y buscar soluciones propias para los problemas propios. Lo que no es poca cosa.* <sup>121</sup>

Todavía el sistema político no deja de predominar al interior de las relaciones intergubernamentales del sistema federal y por más reacomodos semánticos, hechos por propios y extraños, en cada momento de la historia el Estado Federal se adhiere a ideologías y proyectos partidistas.

El factor denominador ha sido el tema del poder ejecutivo y sus facultades excepcionales en la organización política de México, el mismo que en la época independiente, expusiera Lucas Alaman, Otero o Luis Mora, mas adelante en la reforma, Melchor Ocampo o Francisco Zarco, y en el porfiriato, Ignacio altamirano, los hermanos Flores Magón, Juan Sanchez Azcona, Madero o Carranza entre otros.

Nos interesa dejar el precedente de su perenne presencia, en las cuestiones capitales del Estado, en los tres niveles de gobierno, y que como ya sabemos se apuntala con la aparición en el periodo de Calles, del P.N.R. y que fundacionalmente no se construyo sobre una política institucional, que para estas fechas existiría y estaría presente por sobre

---

<sup>121</sup> ENRIQUE GONZÁLEZ PEDRERO. *La Riqueza de la Pobreza.*, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1979, p. 100.



los intereses de los grupos políticos y partidistas, que limitaría el abusivo ejercicio del poder público.

Lázaro Cárdenas, es quien consolida el sistema político mexicano y le da sus características fundamentales, en la omnipotencia de la institución de la Presidencia de la República.

Con el tiempo la discusión se torna alrededor de estadísticas y comparaciones en el desempeño de los gobiernos presidenciales, el avance de los partidos políticos en la alternancia del poder y los niveles desarrollo en las políticas públicas de gobierno, como es el caso del liberalismo o el neoliberalismo.

*La aplicación del neoliberalismo en México y América Latina a sido un fracaso, debilito profundamente al Estado, por su alta dosis de autoritarismo, la crisis en México se relaciona íntimamente a que desdibujados sus perfiles ideológicos, el P.R.I. se encuentra en franco proceso de extinción.* <sup>122</sup>

Al respecto Juan Linz afirma:

*Que la incapacidad de las fuerzas que apoyan al régimen, para encontrar soluciones a problemas acuciantes, cuando se enfrentan a oposiciones desleales y un aumento de violencia, se refleja en la inestabilidad gubernamental, y las dificultades crecientes para formar coaliciones, en el fraccionamiento y subsiguiente fragmentación de los partidos y en el movimiento del electorado hacia los extremos.* <sup>123</sup>

Para Merille S. Gringle:

*El sistema político mexicano es un régimen corporativo y autoritario, dominado por un partido burocrático y penetrado por una extensa clientela relacionada entre la población y la élite política.* <sup>124</sup>

<sup>122</sup> EDEL CADENA VARGAS. *Neoliberalismo y Política en México 1982-1997.*, ed. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, 1997, p. 25.

<sup>123</sup> JUAN J. LINZ. *La Quiebra de las Democracias.*, ed. Alianza, México, 1990, p. 118.

<sup>124</sup> Cfr. JUAN JOSÉ RODRÍGUEZ PRATS: *op. cit.*, p. 194.

David Levy y Gabriel Székely expresan, que:

*El muy complejo sistema híbrido mexicano, autoritario pluralista, retando una simple y aislada característica, es en buena parte, una explicación de su extraordinaria estabilidad. Estabilidad no solo basada en su autoritarismo o en su pluralismo por separado, no solamente en su autoritarismo que permite un mero pluralismo marginal ni en su pluralismo que permite un imperfecto autoritarismo. No es arriesgado afirmar que la estabilidad política ha sido conseguida a pesar de la significativa libertad política y el disenso, de la represión, de la relativa autonomía y poder de los grupos privilegiados, de la inequidad política, del extenso cambio de líderes o de la escasa visión para el cambio político. Todos estos factores y una compleja interrelación entre ellos, explican de alguna forma en la realidad, la estabilidad promovida.* <sup>125</sup>

Richard Weinert y Jose Luis Reyna, dicen de nuestro sistema que:

*En los fines de los sesentas, este punto de vista de una virtud inherente y un perfeccionamiento por sí del carácter de la sociedad mexicana, dio pauta para un más crítico punto de vista en el cual se fijan esenciales características en lugar de accidentales. En lugar de una naciente y creciente democracia, México fue considerado como un especial y exitoso tipo de autoritarismo, en el cual formas democráticas enmarcan un riguroso poder ejecutivo quien orquesta el sistema mexicano para servir los intereses de una reducida élite. Las imperfecciones de este prematuro punto de vista, convirtió las necesidades estructurales y las direcciones y tendencias de la sociedad mexicana a ser contempladas en muy diferente contexto.* <sup>126</sup>

Estamos de acuerdo que el sistema político mexicano, debe haber tenido sin duda al paso del tiempo una gran flexibilidad para responder a las demandas sociales, podemos reconocerle su capacidad negociadora

---

<sup>125</sup> *Idem.*

<sup>126</sup> *Idem.*

aun a costa de traicionar sus propios principios, ya que la línea del autoritarismo basado en la disciplina no ha reconocido límites y esto incluye la participación de instituciones públicas ( Federalismo ), y todos los sectores sociales.

*Formalmente México tiene un sistema corporativo con representación de intereses, en el cual cada ciudadano y segmento social debe relacionarse con el Estado a través de una estructura autorizada por él mismo, para organizar y representar cada sector de la sociedad ( campesinos, unión de trabajadores urbanos, profesores, etcétera ).* <sup>127</sup>

Ahora el tiempo de las alianzas o coaliciones políticas y sociales, ha llegado a la sociedad y a los partidos políticos, en reclamando a los usos y costumbres del P.R.I. y su infiltración en el gobierno, nada más que hasta el momento, no aparece un cambio significativo al menos en la actividad de nuevos partidos políticos que llegan al poder, principalmente municipal, que tiene muy bien aprehendidas sus lecciones históricas en el ejercicio del gobierno, a pesar de ello se espera que con el P.A.N. en la Presidencia de la República, se haga de una vez por todas una separación de fondo entre las labores partidistas y la acción gubernamental.

*Así México ¿es socialista o capitalista? ¿Democrático o autoritario? La verdad es que la política mexicana rechaza la necesidad de definirse a sí misma adhiriéndose a una opción u otra. México es un sistema autocrático, que involucra procedimientos demográficos, con una monarquía limitada en un régimen posrevolucionario. Pero la genialidad del sistema es que contiene antagonismos de principios y contradicciones dejadas sin resolver (...) una economía que combina capitalismo y socialismo, una política exterior que combine dependencia y autonomía, un régimen autoritario con democratización en proceso. La política mexicana es la política del balance y la conciliación; es la política de la contención de contradicciones.* <sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> *Idem.*

<sup>128</sup> *Idem.* Argumento muy atinado de WAYNE A. CORNELIUS y ANN L. CRAIG.

Este es el sistema político viejo que deja la revolución mexicana al nuevo siglo, y queda para el estudio de nuevos gobiernos que ya no son de oposición y que ahora veremos, como se comportan en aras de una mejor sociedad en cualquier nivel de gobierno, por supuesto que nuestro empeño y objeto de estudio estará en el municipio, porque consideramos que ahí, se encuentra el soporte socio-político del Estado Federal y de una democracia participativa. En la vida municipal, lamentablemente la fuente de todas las perversiones es la actividad de la política partidista.

## **2.- Necesidad social y política del régimen federal.**

Como se puede explicar la vigencia del actual Federalismo si se encuentra en crisis, sus objetivos están muy rezagados del cambio social, y sus circunstancias de operación política en el territorio nacional empeoran la evolución del derecho, la adopción necesaria del sistema federal en México entraña un referente socio-político mutante, que sigue sin ser tomado en cuenta.

*El Federalismo que en la historia a respondido a necesidades reales y no a esquemas teóricos preconcebidos, tiene su base sociológica, en los principios de autonomía y participación y su base moral en un sentimiento muy vivo del bien común.* <sup>129</sup>

La realidad federal es multiforme, no es rígida, los acontecimientos sociales se van modificando y eso contribuye a que no se puedan extraer conclusiones definitivas, y habrá que organizar al país políticamente como mejor convenga a sus necesidades y al bienestar del pueblo.

*La vinculación derecho-realidad y/o realidad-derecho, a sido preocupación constante entre los tratadistas e investigadores de la sociedad, la política, el derecho y el Estado.* <sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> PABLO A. RAMELLA. *El Federalismo Técnica Jurídica de la Integración.*, ed. De Palma, Buenos Aires, 1984, p. 375.

<sup>130</sup> LUIS J. MOLINA PIÑEIRO: *op. cit.*, p. 12.

Macmahon, a quien refiere Pablo A. Ramella, al hablar del Federalismo como una necesidad expresa,

*históricamente la explicación de la aparición de sistemas federales debe tener en cuenta dos juegos de factores: las actitudes que impulsan y permiten una unión lo más cercana posible a una federación, y el origen de estas actitudes.* <sup>131</sup>

Llegamos a la idea, de que en nuestro derecho constitucional este Federalismo restringido por el centralismo de la federación, es integrado por significaciones normativas en el texto legal y no por una definición precisa que fluya en leyes secundarias, nunca ha incluido un punto de vista sociológico en su implementación, que se encuentra en gran medida en su vida municipal, como un conjunto de fenómenos que se producen en la vida cotidiana y que en mucho se diferencia de la federación.

La razón de que hombres e instituciones produzcan derecho, es para dar certeza y seguridad, al Estado Federal y el hecho de que no obstante que el orden jurídico cumple una función estabilizadora de determinadas relaciones sociales, no puede evadirse de la necesidad de cambio, que dimana de la evolución social, de una dinámica social cada vez mas acelerada.

Los cambios sociales, son radicales, por su pretensión de modificar sustancialmente la estructura política y sus relaciones, para después consolidar instrumentos jurídicos, de lo que se trata es, que el Federalismo no sea obstáculo del cambio social, que es estabilidad y consolidación de la voluntad nacional.

Y se le considere insensible, siga siendo señalado y rechazado, dentro del mismo gobierno ( principalmente por Estados federados y gobiernos municipales ), y la sociedad, por que es claro que las partes integrantes de la federación habrán de desarrollar conjuntamente sus actividades y demostrar que no son antagónicos ni están separados, sino que ambos son necesarios para manejar los múltiples problemas y necesidades del gobierno de la época.

---

<sup>131</sup> Cf. PABLO A. RAMELLA. *Derecho Constitucional.*, ed. De Palma, Buenos Aires, 1986, p. 175.

Pedro J. Frias, acierta en nuestro sentido social al afirmar al Federalismo como técnica de la vida social:

*Que las desventuras del poder ilustran transformaciones de la sociedad, de hecho podemos explicar las contingencias del poder, mediante lecturas de nuestra situación social en la medida en que el Federalismo atiende a uno y otro nivel del poder y la sociedad, tiene una relación sistemática más genuina que otras estructuras, con la entera transformación político social que nos envuelve.*<sup>132</sup>

La revolución mexicana no solo se convirtió en un proyecto de gobierno, sino en un nuevo espacio para la concertación de intereses diversos, nuestro proyecto federal nació y se consolidó, en medio de una gran tensión social permanente, que nació desde la época independiente y que continúa hasta nuestros días de modernidad.

Dentro de estos intereses en conflicto, se han desaparecido los de las municipalidades, que como se ha dicho, los han ubicado como parte de uno de esos dos órdenes coextensos dentro del sistema federal.

Nuestra observación sigue estando dirigida a que el municipio se exprese independientemente frente al Estado federado, dentro de un plano de libertad y autonomía, ¿por qué solo dos órdenes? si finalmente el municipal es también importante en la formación de la voluntad nacional, por que tiene que ser la entidad federativa quien hable por los municipios y defina su rumbo.

A la fecha nuestras necesidades públicas, que son sociales, tienen un referente inconcluso que se funda en la eficacia de la función administrativa del Estado Federal y en lo particular de los ayuntamientos.

La expansión de las libertades civiles de la sociedad mexicana y la magnitud de los problemas en el desarrollo, en medio de una globalizada transformación mundial, plantean a nuestro Estado-social,

---

<sup>132</sup> PEDRO J. FRIAS. "El Proceso Federal Argentino"; en *Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.*, ed. UNAM, México, 1992, p. 262.

*la intervención creciente en las actividades, económicas sociales políticas y culturales para armonizar y coordinar, los diversos intereses de una comunidad pluralista: redistribuir bienes y servicios a obtener una meta muy difícil de alcanzar: la justicia social,* <sup>133</sup>

esto representa en este momento, problemas cruciales por la organización de la gestión pública federal.

Durante muchos años el Estado mexicano y su administración no tuvieron ningún patrón previamente concebido y calculado de crecimiento, no hubo una política diseñada expresamente para la administración pública y a ello, contribuyo el partido dominante y otros mas, que llegan al poder político.

No hubo limites a su expansión, reducción o modernización como tampoco frenos y/o contrapeso tuvo el presidencialismo. Consecuentemente Estado y administración se sobredimensionaron, solo en el orden federal y estatal, sin atender plenamente las necesidades territoriales y su voluntad nacional se volvió flotante.

*El mérito histórico del predominio del gobierno federal, fue hacer de México un Estado nacional, logrando la integridad territorial, en un tiempo en que ser mexicano era una identidad colectiva débil y de poco significado vital frente a las identidades regionales, étnicas, religiosas y estatamentales. La modernización, la industrialización y el desarrollo económico del país tuvieron su motor natural en el gobierno nacional, ante el atraso de las regiones, su falta de comunicación y su precariedad en recursos de capital y humanos, fue obligado y realista pensar en un modelo de desarrollo desde el centro a la periferia.* <sup>134</sup>

Lo cierto es que dentro de una gran demanda de necesidades sociales se instalo el Federalismo mexicano, para después también convertirlo en una necesidad pública, por los hilos conductores de carácter ideológicos

---

<sup>133</sup> Cfr. HECTOR FIX ZAMUDIO. *El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX.*, ed. UNAM, México, 1980, p. 80.

<sup>134</sup> Cfr. LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA: *op. cit.*; p. 34.

que convertían a los ciudadanos, en adoradores del gobierno paternalista y centralista.

Hay que tener muy claramente fundado y entendido cual es su fin esencial; el progreso y bienestar social de todos los sectores sociales sin ideologías facciosas, simple y llanamente, ideología institucional del interés público, de la cual hasta hoy carece.

Por lo que en parte coincidimos con Lucas Verdu, quien expresa que:

*Una organización federal construida conforme a simples reglas técnicas de distribución de competencias, que prescinde de elementos ideológicos carece de sentido.*<sup>135</sup>

Nada más que esa necesidad ideológica federalista tiene que ser institucional, sino se pervierte al no establecerse como contenido de una gestión federal integradora, de una voluntad nacional consensada entre todos los ordenes de gobierno y debe contener principios claramente participativos, democráticos y descentralizadores.

Esto es precisamente lo que nuestros gobiernos no han entendido y con ellos, han hecho mucho daño a las estructuras gubernamentales, en términos de legalidad y legitimidad, por la ideología inservible que llevo desde el principio a la integración del Estado Federal.

Cuando debió haberse instalado en la mística de la vocación al servicio público, dentro de la integración social y política de elementos unificadores y elementos independizadores, como lo señala Jacinto Faya lo que ha sido una empresa imposible en México, que debe iniciar en los municipios.

Al haberse convertido primero en una necesidad pervertida por la contingencia ideología de la político-partidista y no en un principio de orden político transmitido a Estados Federados y municipios, a esto le podemos llamar particularismo, como lo denomina Pablo Ramella, que es una voluntad de separación, en contra del Federalismo que es una voluntad de cooperación, que permite respetar la diversidad, asegurando la unidad y no es una forma inmutable.

---

<sup>135</sup> Cfr. JACINTO FAYA VIESCA: *op. cit.*, p. 7.



Y es así como la necesidad socio-política del Federalismo empieza a ser vista desde muchas formas, ante muchas formas distintas de atender a la sociedad, y ante la falta de una sola definición política congruente y no de interpretaciones a conveniencia ocasional.

La existencia de una constitución escrita, como necesidad característica y principal del sistema federal se engloba en términos de la cultura federalista, y lo propio de nuestro actual Estado Federal, es la negociación de sus principios axiológicos.

Tal vez por eso no define ahí el Federalismo, queremos pensar que en la practica produce sus mejores resultados al Estado centralizador, aunque no así a la sociedad.

Tal vez tenga razón Ferdinand Lasalle, quien se pronunciara diciendo:

*Que la constitución no es la ley fundamental pronunciada en el país, en la que se echan los cimientos para la organización del derecho público de esa nación, sino la suma de los factores reales de poder que llegan en una sociedad determinada.(...) son la fuerza activa y eficaz que informa las leyes e instituciones jurídicas (...) llegando a la conclusión de que no es sino la formalización de los factores reales de poder, a fin de legitimar sus intereses y poderlos defender así con la fuerza coercitiva del Estado.* <sup>136</sup>

Consideramos que en gran parte nuestra constitución fue el resultado del triunfo de unos sobre otros, y no de un acuerdo entre fuerzas políticas en donde coexistan por necesidad política y social, proyectos políticos diferentes pero unificados.

Explica Friedmann, en su teoría de frenos y contrafrenos en el Federalismo, que las constituciones federales presentan muchos obstáculos a la conversión de los cambios sociales en cambios jurídicos, y es difícil reducir el poder federal al menor gobierno posible,

---

<sup>136</sup> LUIS J. MOLINA PIÑEIRO: *op. cit.*, p. 15.

*en la estructura federal se descubren factores, que retardan la acción legislativa y las respuestas a nuevas necesidades sociales.* <sup>137</sup>

La solución federal como lo señala el Dr. Carpizo, era la única que teníamos en aquel momento para preservar la unidad, y no creemos que completamente existió una imitación extralógica del modelo norteamericano como señala el Dr. Ignacio Burgoa, lo que se ha dicho hasta en celebres estudios como el de Nettie Lee Benson, sobre la Diputación Provincial y el Federalismo mexicano.

En México, inicialmente nos dice Jesús Reyes Heróles,

*concorre la idea federal europea, particularmente Montesquieu y el esquema jurídico norteamericano, o sea el texto constitucional.* <sup>138</sup>

Alexis de Toqueville, expreso que:

*Los habitantes de México queriendo establecer el sistema federal, tomaron como modelo y copiaron casi enteramente la constitución federal de los angloamericanos, sus vecinos. Pero al transportar a ellos la letra de la ley, no pudieron transportar al mismo tiempo el espíritu que la vivifica.* <sup>139</sup>

El destacado maestro Felipe Tena Ramírez, comenta que:

*Entre nosotros se ha discutido largamente, con argumentos en pro y en contra, si nuestro pasado colonial justificaba la imitación que del sistema norteamericano se llevó a cabo en 1824. El sistema federal ha llegado a ser, por lo tanto, una mera técnica constitucional cuya conveniencia y eficacia para cada país no se miden conforme a las necesidades de Norteamérica, sino de acuerdo con las del país que lo hace suyo.* <sup>140</sup>

<sup>137</sup> W. FRIEDMANN. *El Derecho en una Sociedad en Transformación.*, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1966, p. 38.

<sup>138</sup> JESÚS REYES HERÓLES: *op. cit.*, p. 388.

<sup>139</sup> ALEXIS TOQUEVILLE: *op. cit.*, p. 159.

<sup>140</sup> FELIPE TENA RAMÍREZ. *Derecho Constitucional Mexicano...*, *op. cit.*, p. 108.

Finalmente en la decisión del sistema federal y no de la monarquía ( irónicamente el centralismo ), que exige la libertad de autodeterminación de entidades federativas y municipios, lo mas cercano a la satisfacción de esta necesidad, fue el pacto de la federación, así lo determino la sociedad política del momento, con todos los saldos negativos e inercias del régimen político, heredado de la colonia, que después persiste en el México independiente. Y que nunca ha existido esa anhelada autonomía.

André Hauriou, indica que:

*Entre las diferentes especies de Estados, el Estado simple se trata, fundamentalmente, de un Estado centralizado, es decir, ordenado por completo alrededor del principio de la unidad; sin embargo, por amplio que éste sea, admite, por razones no tanto de comodidad como de necesidad, determinadas modalidades. En cambio el Estado compuesto, es una colectividad divisible en partes internas, merecedoras por sí mismas de la denominación de Estado, y que se encuentran unidas por un lazo de comunidad, el Estado compuesto es, en suma un Estado de Estados, así nos encontramos con sus dos principales aplicaciones: la confederación por una parte, y el Estado federal por la otra.<sup>141</sup>*

Nuestro Estado Federal, como comunidad jurídica total esta pues, constituida por la ficción jurídica de la federación, según expresión del maestro José Barragán, es una comunidad jurídica central, los Estados federados con los municipios forman una variedad de comunidades jurídicas totales, pero dependientes en cuanto a sus necesidades locales.

Nuestra necesidad social y política federalista debe orientarse, precisamente al vinculo entre estas necesidades, dicho de otra manera, si el Federalismo se adopto por necesidad y convicción, y con ingredientes de influencias del momento y de eso estamos convencidos, también lo estamos de la necesidad de incluir y proteger en ello los intereses del gobierno municipal. En donde el municipio lleva mucha

---

<sup>141</sup> ANDRÉ HAURIOU. *Derecho Constitucional e Instituciones Públicas.*, -ed. Ariel, México, 1980.-p.185.-

desventaja, cuando ni siquiera es todavía tomado en cuenta expresamente, para esos efectos en el texto legal.

### 3.- Principios constitucionales del pacto federal.

El pacto federal es pues la materialización de esta necesidad colectiva, que en condiciones de la soberanía popular define su destino ante el mundo entero. Según la doctrina elemental el pueblo como titular del poder soberano ( artículo 39 y 41 al 48 constitucionales ) y la ejerce en dos planos distintos, los poderes federales y estatales.

De la especificidad del Estado Federal, se deducen las disposiciones constitucionales del pacto y su doctrina del Federalismo, que deben insertarse como una expresión de la realidad social en su vida jurídica y de donde se deduce en principio la necesidad de fortalecerse incorporando a la institución municipal.

En el Estado mexicano con el actual Federalismo que hemos denominado; acotado, artificial, corporativo, desarticulado y autoritario, no consiguen su identidad de decisiones fundamentales,

*los Estados están sujetos a los principios de la constitución general y por ello no son libres, no tienen una competencia ilimitada. Su competencia y las bases de su régimen interior están limitadas por la propia constitución. Por esta misma razón es que no son soberanos, es pertinente hablar de autonomía de los Estados-miembros entendida como la capacidad de otorgarse su propia constitución.* <sup>142</sup>

Esto representa el largo debate entre el discurso político y el texto de la ley fundamental que deja a las entidades federativas frente a la federación, en una situación parecida a la que tienen los municipios frente a los otros ordenes de gobierno, ( véase el artículo 73 en relación al artículo 124 constitucionales ) las facultades residuales son menores y continua sin definirse cual es el proyecto de nación que debemos

<sup>142</sup> ROBERTO ORTEGA LOMELIN. *El Nuevo Federalismo la Descentralización.*, ed. Porrúa, México, 1988. p. 65.

construir y compartir, dentro de una incipiente república representativa, democrática y federal ( artículo 40 constitucional ).

Se insiste en la mayoría de los constitucionalistas, y de quienes han opinado respecto del tema en la doctrina clásica, en solo dos ordenes jurídicos coextensos, regulados por la constitución general; nosotros nos inclinamos a pensar en que el texto constitucional, contiene no solo dos jurisdicciones, sino tres niveles de gobierno, que concurren a la atención de los temas o materias elementales para el desarrollo de la vida nacional, quien no lo vea así, seguirá limitando la vida municipal, lo que sería un grave error que no se puede seguir sosteniendo.

Es indispensable una reforma al artículo 40 constitucional, que nos permita definir al Federalismo en las cooperación, e incorporarlo a la vida nacional como ya se ha expresado.

Es simple, el pacto social y el pacto federal unidos para preservar nuestras instituciones dentro de la legalidad y la legitimidad. En donde el logro mayor sera la inclusión del municipio en condiciones de verdadero fortalecimiento municipal y consolidación administrativa de sus ayuntamientos, de acuerdo a sus experiencias históricas, características y respeto de los usos, costumbres y tradiciones de las comunidades que los integran.

Otros principios constitucionales del pacto federal son el artículo 115 constitucional, que aun con las recientes reformas sigue siendo un uniforme para el caso del municipio mexicano, en relación a los artículos 116, 117 y 118 relativos a los Estados federados.

Al pacto federal lo debe identificar una causa común, que es la del acercamiento de los ordenes de gobierno para enfrentar la problemática social,

*el Federalismo desde su propia base sociológica; es una cuestión muy compleja y difícil de entender cabalmente. Por una parte, resulta imprescindible resolver la difícil tensión que se da entre la necesidad de lograr una unidad política nacional al lado de la necesidad de conservar unidades*

*autónomas que participan y forma parte a la vez, de esa misma unidad política nacional.* <sup>143</sup>

Un trato igualmente respetuoso al municipio y su ayuntamiento, es tan importante para el pacto federativo, como la unidad nacional, sin que su libertad o autonomía sea sinónimo de aislamiento, nada más es cuestión de invertir los criterios de reorganización del orden político, para que el poder público se legitime de abajo hacia arriba.

La garantía federal expuesta en el contenido del artículo 119 constitucional, en relación con el principio de la supremacía constitucional del 133 garantiza la eficacia del pacto federal y el 135 otorga solo a las entidades federativas la posibilidad que no tienen los municipios de intervenir en la integración de la voluntad normativa nacional.

Los esfuerzos del Federalismo deberán estar enfocados a enfrentar una crisis, que acentúa las diferencias sociales e incrementa los reclamos y las demandas sociales.

Nuestro actual pacto federal en el ámbito municipal no responde a las enormes necesidades de nuestra sociedad mexicana, que hoy en día encuentra trastocada su problemática, por partidos políticos, en su interés por mantenerse o llegar al poder. Que influyen en la composición y distribución de las estructuras del Estado, pero no para mejorar el nivel de vida de las comunidades del país.

En función de lo anteriormente expresado proponemos que se requiere de una necesaria reforma constitucional, que adicione al artículo 40 constitucional el "*Municipio Libre*" como parte expresa del pacto federal, y en el artículo 41 constitucional a partir del segundo párrafo, la idea de un Federalismo mexicano de cooperación, esencia de nuestro sistema federal, como principio político, jurídico y social, que rompa el paradigma y especifique el pensamiento institucional del arreglo político:

" Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática, federal, compuesta de Estados autónomos y municipios libres, unidos en una federación establecida según los

---

<sup>143</sup> JACINTO FAYA VIESCA. *op. cit.*, p. 5.

principios de esta ley fundamental ”.

---

**“ Nuestro sistema federal, instruye en la vida nacional el Federalismo de Cooperación, con el fin de que el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales se apresten a la unificación de la voluntad nacional de manera integral, en atención al interés público del pacto federal y al perfeccionamiento social, político, y jurídico de instituciones y de las relaciones intergubernamentales, que surjan del desarrollo de programas gubernamentales. Y de manera institucional en concurrencia, se asuman con absoluta libertad y responsabilidad, las competencias nacionales, regionales y locales que se establezcan en consecuencia. Como constitutivas de la legitimidad de nuestra nación y su régimen republicano, representativo y democrático ”.**

**“ Solo un Federalismo flexible, pragmático y dinámico que se impulse desde la federación hacia los municipios y los Estados federados, en cada momento de la historia del país, sin perder vista la unidad soberana nacional y una justa y equitativa distribución de competencias, podrá hacerlo ser eficaz socialmente, para influir y consolidar mejores condiciones de vida para todos los mexicanos ”.**

### **La administración pública como institución subordinada.**

La administración pública es una parte esencial de la organización del Estado Federal y de su orientación toma los elementos que configuran su estructura y actividad, la organización administrativa y social descansa sobre ordenes de gobierno.

Las entidades administrativas y territoriales que son también políticas, y/o sociales son contempladas por las leyes orgánicas de la administración pública federal y estatales, organizándose de modo que puedan cumplir su función respecto de sus respectivas sociedades, en dos ejes esenciales: la representación política que no siempre es la

social y la administración que tiene un vínculo con el gobierno tan fuerte como el que tiene con la sociedad.

La federación y los Estados federados, desdoblan sus funciones de representación política y de gestión administrativa de modo que parecen asignadas a instituciones distintas, al Estado Federal y sus poderes constitucionales la función de representación y adopción de las decisiones de interés público y a la administración la ejecución de esas decisiones, desde un plano subordinado a la institución representativa.

En esa misma realidad socio-política, en los municipios no se realiza ese desdoblamiento con nitidez, de modo que en el órgano representativo ( ayuntamiento ) confluyen ambas funciones de representación y gestión de los intereses de la sociedad. En correspondencia a un tercer elemento esencial que es el de la representación social ( pacto social ), muy activa en la vida municipal que se representa y significa en la cercanía o contacto de las estructuras sociedad, con la autoridad municipal que gobierna y administra.

Por eso, en este orden de gobierno ( municipal ) la estrechez de la autoridad, se incrementa y resulta un impedimento para la implementación y fortalecimiento de políticas públicas federales o estatales en este ámbito por su conversión en administraciones excluyentes, facciosas e ideológicas de índole partidistas.

La administración pública en general es una actividad del Estado, dentro de un contexto diferenciado de ordenes de gobierno, en la que se traban relaciones gubernamentales, a partir de la interpretación de principios o conceptos fundamentales del texto legal ( centralistas, descentralizadores o desconcentradores ).

En nuestro caso esta subordinación a la representación política pudiera alentarse de dos maneras; si tuviera su razón de ser en la legitimidad social o que las facultades, atribuciones o competencias de la administración pública, tuvieran como fin específico programas de atención y satisfacción de las necesidades de la sociedad en su conjunto, para mantener el equilibrio y la justa armonía de la vida nacional, es decir una ideología institucional o política institucional federal.



Al poder ejecutivo se le incardina la administración, y esta subordinación se hace efectiva a través de la sumisión a la ley resultado de la voluntad de popular, en cuanto a las particularidades de cada región, y localidad. Como también el Estado Federal es un producto social, uno de los fines del poder político es la administración o gestión pública.

*La administración pública como órgano del poder ejecutivo, se nos ofrece como la organización a la que se le encomienda la realización de actividades hacia fines colectivos que se derivan de la vida social, bajo principios de coordinación y subordinación.* <sup>144</sup>

Lo que corresponde a nuestra tesis de un Federalismo de Cooperación.

El mensaje de fondo sobre nuestra aportación, es el de la innecesaria y tensa convivencia llevada a su máxima expresión ( en el terreno municipal ), por no alejar de la acción del gobierno los intereses político-partidistas, en la decisión análisis de políticas públicas y la propia actividad de la administración. En virtud de sus insuficiencias e incompatibilidades artificiales entre teoría y práctica o entre perspectiva analítica y la prescriptiva.

Pero esto no quiere decir que en el orden federal sea menos importante atender esta situación, que también se representa en la consabida falta de identidad y lejanía entre estas dos representaciones y la función administrativa, si el énfasis se coloca en el análisis del proceso de la política, entonces los resultados son más bien descriptivos que explicativos.

Si el acento se coloca en la eficacia de la implementación de la administración, los resultados son prescriptivos, y aparecen las realidades y recomendaciones en los casos regionales y locales.

Nuestra intención es que no se lleve a la función administrativa, las impunidades y arbitrariedades que se dan en la actividad política.

---

<sup>144</sup> ANDRÉS SERRA ROJAS. *Derecho Administrativo...*, op. cit., p. 135.

En cualquiera de estas realidades ambos análisis deberían de usarse para tomar decisiones menos racionales, que mejoren la capacidad de solventar problemas al interior de las instituciones públicas y en especial las de la institución municipal.

Eliminando el fantasma del centralismo político, que en nada a colaborado para sustentar la autonomía administrativa, fomentando todavía las dependencias y tutorías en programas y planes de gobierno estatales y municipales.

La formula clave para la formulación e implementación de políticas públicas municipales, es la interacción de consensos públicos entre los sectores sociales. Eliminando la creciente consideración de interdependencia y subjetividad, con la que se conducen la administración federal y estatal, frente a la objetividad municipal.

A menos subordinación mejor administración, lo cual ya es mucho en una época de restricciones financieras, de presiones políticas en los objetivos de las instituciones públicas y sus administraciones.

En la línea de más eficacia y mejores servicios, es en donde debe situarse el debate ideológico, sobre los límites de la intervención del Estado Federal.

En el tema municipal que es nuestro tema de análisis ya desde los años ochenta en otros países el estudio de la política y sus instituciones tiene una larga tradición en las llamadas ciencias del "*self management*" que no acepta tal distinción entre políticas e implementación o entre política y gestión administrativa e insiste en que es un resultado cultural de orden institucional, la descentralización y la coordinación fundada en el reparto racional de facultades y atribuciones.

Lo que buscamos es una nueva y mejor administración pública sin paradigmas partidistas burocráticos, pero a través de la legalidad, la legitimidad y la regulación jurídica. Determinando en la administración pública desde el orden federal la distribución de competencias nacionales en términos republicanos y federalistas, dejando las pequeñas ambigüedades e inconcreciones a las regiones, para dar movilidad y fuerza al régimen político mexicano, en la legislación en desarrollo.

## 1.- La centralización como fenómeno inherente al Estado.

Desde mucho antes de la constitución federal de 1824 y aún dentro de las constituciones centralistas, se identificaba al centralismo como responsable de todas las desgracias y calamidades, entonces resultaba el instrumento ideal para la integración nacional, la idea federal estaba completa en la conciencia de los políticos mexicanos, no así sus efectos en la esfera social por la praxis política y en el consecuente desarrollo democrático de las instituciones.

Por lo que solo se alcanzo una evolución social limitada, el eje de la vida nacional radicaba en el centro del país, a la fecha esto no a cambiado y es en donde radica uno de los problemas fundacionales del Estado Federal.

Seguimos sin consentir una idea clara de nuestra república representativa, democrática y federal. Que funda el sentido de las representaciones y los intereses sociales, en el campo de la realidad heterogénea de la vida nacional.

Esto a permitido a la centralización gubernamental, ser el instrumento adoptado por el régimen, a través del cual, en cada cambio de administración se juegan las mismas reglas políticas, sociales y económicas, de un arreglo político real del sistema federal. Que trae beneficios a corto plazo a penas dos ordenes coextensos, dentro de la parcialidad del actual pacto federal.

*No se puede concebir el que una nación acierte a vivir y sobre todo a prosperar sin una fuerte centralización gubernamental. Pero la centralización administrativa, logra reunir en una época dada, y en cierto lugar todas las fuerzas disponibles de una nación, pero perjudica la reproducción de las fuerzas, enerva a los pueblos que se someten a ella, disminuye entre ellos el espíritu de ciudad.* <sup>145</sup>

---

<sup>145</sup> ALEXIS TOCQUEVILLE: *op. cit.*, p. 199.

Sin embargo, solo parcialmente aceptamos la centralización; ¿cual es entonces nuestra propuesta? En que debe consistir la concurrencia en el desarrollo del Estado Federal, establecida inicialmente; en el 25, 26 y 28 constitucionales en facilitar acuerdos políticos-administrativos que tengan como punto de referencia obligado, la participación de los tres ordenes de gobierno, en la definición de las cuestiones capitales, decisiones fundamentales de Estado Federal, el cual debe conducir un acuerdo nacional de distribución de responsabilidades y competencias de los temas o materias de importancia nacional,

*tarea pendiente del federalismo de carácter político-institucional; es una clara distribución de funciones y competencias entre los gobiernos federal y los gobiernos locales.* <sup>146</sup>

Sin olvidar a los municipios del país.

Esto centralizaría lo necesario e indispensable, pero como vamos a hacerlo sino nos hemos puesto de acuerdo todos los niveles de gobierno, en cuales son esas areas prioritarias y necesidades nacionales. Y hacerlo bajo formulas muy claras de igualdad y equidad que nos lleve a la subordinación, la coordinación y la colaboración.

La centralización administrativa es una forma de organización de la administración pública federal, en la cual las entidades, unidades, organismos u órganos de la administración se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del poder ejecutivo, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

Al respecto Miguel Acosta Romero, menciona:

*La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías de Estado, Departamentos y Procuraduría General de la República y de subordinación del orden interno, por lo que*

---

<sup>146</sup> LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA: *op. cit.*, p. 36.

*respecta a los órganos de cada Secretaría, Departamento de Estado y Procuraduría.* <sup>147</sup>

En nuestro país, a propósito de la globalización, la situación de la economía y especialmente el cambio en la política, es un hecho que la administración pública federal, esta pasando por la más grande transformación desde la época del México de la constitución de 1917, como una consecuencia de ésta transformación esperaremos una modificación en la administración y también en la vida nacional en su conjunto.

En cualquier caso la administración del Estado nacional es, propiamente hablando, su actividad en la sociedad civil,

*la administración pública es la actividad organizadora del Estado en la sociedad, es el Estado en acción, en el seno de la sociedad civil.* <sup>148</sup>

Se dice que la administración pública organiza a la sociedad, corrige vicios en los que incurre, mejora sus procesos productivos vitales. Es una potencia que dirige a los seres organizados, una fuerza que ministra y reproduce las condiciones vitales de los hombres.

Su institucionalidad, se desdibuja cuando funciona a distancia y con indiferencia al status social, al que debe estar ligada, por eso esa transformación tiene que avanzar hacia un definitivo acercamiento, como dice *Hermann Heller*, la vida social esta en constante evolución y exige la intervención del Estado en formas cada vez más complejas, para orientar el desarrollo.

*Una reforma de la administración pública es una transformación sensible en el Estado y en la sociedad; pero, cuando tal reforma ocurre en un Estado tradicionalmente centralizado, la transformación en la sociedad es aún más sensible. La historia es un escenario significativo en el que sobran ejemplos de ésto. El más grande cambio ocurrió entre los siglos XVII a XIX cuando el absolutismo cedió su lugar al*

<sup>147</sup> MIGUEL ACOSTA ROMERO: *op. cit.*, p. 69.

<sup>148</sup> CARLOS MARX. "La Sociedad, el Estado y la Administración Pública"; en *Revista de la Administración Pública del XXV Aniversario*, ed. INAP, México, 1990, p. 257.

*Estado burgués de derecho, naciendo con ello la modernidad.* <sup>149</sup>

La unidad civil de la nación busca la conservación de las relaciones públicas y el mantenimiento de la sociedad. Ella es, sin duda el elemento característico de la sociedad posmoderna. El Estado no nació como una generación espontánea, sino por el contrario, debido a una lenta y gradual formación cuya etapa histórica inmediata fue el absolutismo.

En relación a lo anteriormente señalado una vez constituida como nación, una sociedad está estructurada en una unidad como un todo. El gobierno del todo, " la República ", es naturalmente centralizada en su esencia.

El español José Posada de Herrera, ha sostenido que:

*La centralización es resolver las cuestiones inherentes a la nación por el gobierno central, radicado en la capital del país.* <sup>150</sup>

Del mismo modo Tocqueville, menciona:

*Gubernamentalmente hablando, el Estado nacional es centralizado. Los poderes nacionales, que en la mayor parte de los países modernos están divididos en ejecutivo, legislativo y judicial, representan propiamente a la nación y radican en la capital del país. Por lo tanto, la centralización gubernamental es situar en las mismas manos y en el mismo lugar los intereses inherentes a la nación.* <sup>151</sup>

México tiene un Estado Federal de arraigada tradición centralista. Esto no es ni defecto ni virtud, sino una condición histórica del país, persistente a lo largo de los tiempos por haberse sostenido la unidad de la nación, desde el centro del país.

---

<sup>149</sup> CARLOS MARX. "El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte"; en *Obras escogidas volumen I*. Ediciones Lengua Extranjeras, Moscú, 1974, p. 339.

<sup>150</sup> JOSÉ POSADA DE HERRERA. *Lecciones de Administración*. Publicación del Instituto de Administración Pública, Madrid, 1978, p. 28.

<sup>151</sup> ALEXIS TOCQUEVILLE: *op. cit.*, p. 97.

Desde entonces los intereses especiales de los municipios de la nación son manejados aunque sea mínimamente por los gobiernos de las entidades federativas, que a su vez se encuentran supeditados por el gobierno federal. Ello produce a los ayuntamientos la presencia de una doble centralización gubernamental y administrativa, de dos ordenes de gobierno y ésta centralización por decirlo así, reside en la ciudad de México.

El centralismo es finalmente un ingrediente más del sistema político mexicano, que asume no solo las atribuciones necesarias para la gestión de los intereses generales del país, sino también aquellas otras que, naturalmente, deben quedar confiadas a los órganos estatales o locales, a los que se niega toda autonomía.

Los gobernadores y aun más los presidentes municipales se han convertido en simples gestores de bienes y servicios, ante la federación y/o las legislaturas de los Estados federados.

## **2.- Estado Federal, descentralización y desarrollo.**

En todo caso, ya se trate de la centralización política, ya lo sea administrativa nuestro país esta centralizado. La centralización es todavía una condición estructural del Estado moderno, como muy bien lo ha explicado Olivan,

*es la respuesta a la necesidad de reunir en un punto el conocimiento y la dirección de las personas y de las cosas, de modo que la voluntad nacional llegue a todos los puntos del territorio y tengan efectos uniformes sobre sus pobladores.* <sup>152</sup>

Un Estado unitario esta doblemente centralizado. Tal es la condición de su existencia. Sin embargo, el Estado unitario español o francés esta mas descentralizado que nuestro Estado Federal, que únicamente debe dar cabida a la centralización gubernamental exclusivamente de los intereses fundamentales de las cuestiones capitales del Estado.

---

<sup>152</sup> ALEJANDRO OLIVAN. *De la Administración Pública con Relación a España.*, ed. Riox, Madrid, 1843, p.46.

El Estado Federal, como tal, debe ser descentralizado y en donde las diversas vertientes descentralizadoras; de recursos, por región, de servicios, administrativa, municipal, de justicia, de salud, fiscal, social, educativa, etc. Se encuentren relacionadas entre sí, a partir de la descentralización política, es decir articuladas.

Al respecto Olivan, define:

*La descentralización administrativa es esparcir las atribuciones de la autoridad que existen en un punto, distribuyéndolas ampliamente en los demás puntos del territorio nacional.* <sup>153</sup>

Es en suma, sacar del centro único, las atribuciones situadas en él y distribuir las entre los otros centros de decisión que se encuentran en el espacio territorial del Estado Federal. La descentralización administrativa, por lo tanto sería transferir atribuciones del gobierno federal a los gobiernos de los Estados Federados y los municipios.

La centralización y la descentralización son partes del mismo proceso, polos que nunca se unen por más que se aproximan cuando se trata de un Estado Federal. La doble centralización es incompatible, con el régimen federal, vulnera la vitalidad e iniciativa de las entidades federativas y municipios e impide su desarrollo propio, degradando principalmente la vida municipal en nuestro país.

La doble centralización, sin embargo, implica meramente una relación paralela y complementaria, es una suma cuantitativa y cualitativa de tendencias político y partidistas. Consiste en el ensanchamiento del campo de acción gubernamental federal, en una supracentralización potenciada por los recursos humanos y materiales que devora.

La vertiente de la descentralización administrativa, es una forma de organización que adoptan las personas jurídicas colectivas de derecho público, por decreto de ley, para desarrollar las actividades que competen al Estado y que son de interés general.

---

<sup>153</sup> *Idem.*, p. 48.



La descentralización administrativa es el paso decisivo y definitivo en pro del fortalecimiento de la nación, como un país multicentrado. Y a ella debe anteceder una descentralización política, como la voluntad gubernamental de dar cause a las demás vertientes descentralizadoras dentro de la estructura orgánica del Estado Federal.

Esta redistribución implica la reorganización del orden político, y el incremento de la cooperación gubernamental y participación ciudadana en las decisiones públicas.

Al Estado debe corresponder los intereses capitales o nacionales contenidos en el texto constitucional, de acuerdo con los Estados federados y municipios, sobre los cuales debe haber coordinación y colaboración en las políticas públicas y un acuerdo estructural, sin debilitar el pacto federal.

De este modo, la federación haría lo que es relativo a una República como un todo, procediendo a la descentralización en lo general con vertientes en lo particular, pero íntimamente relacionadas como parte de un proceso integral, que no rebase a la realidad de ninguna de las partes integrantes de la federación.

Las acciones son de diversa índole desde la participación de los ordenes de gobierno en los programas federales, cesión total o parcial de organismos desconcentrados en el caso de no ser asuntos de interés nacional, participación de Estados y municipios como accionistas o miembros de los órganos directivos de los organismos descentralizados, fideicomisos o empresas transnacionales que actúan en su territorio o cuyas actividades tienen relación con ellos, transmisión a entidades federativas y municipios de acciones de empresas privadas en manos del gobierno federal, que operen o se encuentren domiciliarias en su territorio, así como atribuciones que de hecho asumen autoridades federales, tales como las relativas al deporte, aspectos agropecuarios, la asistencia social, educación, el transporte, la salud, el narcotráfico, etc.

Las facultades federales que pueden ser descentralizadas y provocar un impacto positivo a las entidades federativas y municipios, abarcan por ejemplo; el fomento a la agricultura y ganadería, así como el estímulo a la silvicultura y la pesca, las organizaciones de ejidos y la explotación de bienes comunales, regulación comercial, protección del medio ambiente

y manejo de las aguas subterráneas. Deben incluirse también las facultades federales relativas a la creación de reservas territoriales para vivienda, la materia de reforma agraria, aguas superficiales, el turismo, la conservación del patrimonio cultural, etc.

Sería muy difícil en este momento sin previo análisis y estudio, simplemente decidir cuales son estas materias federales, concurrentes y posiblemente federadas, eso es lo que no podemos permitir que siga sucediendo, en ningún caso y mucho menos sin la participación de todos los factores reales de poder social y político.

Por otro lado la descentralización administrativa se puede realizar en dos etapas: en la primera se establecen convenios entre la federación, los Estados y los municipios, para definir responsabilidades.

La federación conserva las facultades de planeación, regulación y normatividad, en tanto que las entidades federativas y las municipalidades asumen la ejecución y el manejo de los recursos financieros, con base en las características particulares de cada región.

En la segunda etapa, se realizan las reformas constitucionales respectivas y pertinentes a la descentralización administrativa, evitando así la duplicidad de burocracias y programas.

Vista así la descentralización administrativa es la modificación de fondo de la organización y estructura del Estado Federal, un nuevo arreglo político, con una justa implementación de un Federalismo de Cooperación pragmático y dinámico.

*Actualmente la descentralización se mira, ciertamente con justicia, como una modalidad del proceso de vigorización del Federalismo, esquema de gobierno instituido a nivel constitucional en nuestro país, pero que ha sido vulnerado por el centrismo persistente a través de la dinámica histórica. Es obligado revisar nuestro Federalismo y procurar fortalecerlo a través de una distribución más equitativa de recursos y mecanismos de participación de las instancias estatal y municipal.* <sup>154</sup>

---

<sup>154</sup> JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU. *Estudios de Derecho Político...*, op. cit., pp. 99-100.

La descentralización no es tarea fácil, es la única vía reformista para la verdadera transformación del Estado Federal mexicano, por tanto, no tiene nada de revolucionaria y sin embargo, tiene que ser sumamente radical. Las experiencias históricas han enseñado que los Estados altamente centralizados son susceptibles de profundas reformas, cuando estas ocurren a tiempo, como fue el caso de Alemania y España durante la primera mitad del siglo XIX. También enseña que aplicadas espontáneamente o derivadas del fracaso, las reformas se convierten más bien en movimientos revolucionarios, como en Francia a finales del siglo XVIII.

Ni las revoluciones ni las reformas inspiran adhesiones inmediatas ni unánimes. Es más, las segundas pueden tener tantos enemigos como las primeras. Fue común que las reformas habidas en los Estados centralizados heredados por el absolutismo, fueron obstaculizadas por aristocracias o terratenientes, cuyos intereses eran afectados directamente.

En los Estados modernos, en los que priva ya la idea del Estado social de derecho, en ellos las reformas administrativas son fácilmente operables, mucho menos lo son en aquellos altamente capitalistas, en donde los factores reales de poder, son interminables y difícilmente se da satisfacción a todos los sectores sociales.

Inclusive en nuestro Estado Federal, la descentralización administrativa ha sido extraordinariamente difícil, ya que persiste una tradición centralista centenaria y resistente.

Por lo tanto, la descentralización debe estar avalada por la firme decisión de llevarla a cabo, teniendo en mente la razón de Estado. La descentralización es una decisión trascendental en el tiempo, porque afectará a las generaciones futuras; ello obliga a que se conciba al Estado-Nación, en su dimensión natural de institución superior. Al paso del tiempo los hombres se van y las instituciones persisten.

Ya que hemos hablamos de cuestiones capitales o nacionales de Estado o como dice la constitución áreas prioritarias, hay que decir que ellas implican el conocimiento objetivo de la naturaleza y fines del propio país, para entender su organización, funcionamiento y cual es su sustento y su razón específica de existir.

La descentralización como vía reformista, es un cambio en la forma, no de un tipo general de Estado, sino del régimen gobierno. No se pretende cambiar de Estado, sino, cambiar su forma de gobernar. La descentralización es, en esta nueva etapa de México parte de la reorganización de fuerzas políticas y sociales de un país; es una nueva modalidad de " reglas del juego político ", que rigen también nuevas formas del ejercicio del poder. En suma, descentralizar es una tarea desafiante, un reto que debe ser calculado.

La descentralización es viable siempre y cuando el camino seguido, como parte de la reforma del Estado sea radical. Una reforma tibia es tan inútil, como no haberla iniciado. Puede ocurrir que la necesidad impela a la decisión, como pasa en México pero la decisión debe ser capaz de adelantarse y guiar en la autenticidad del pacto social la legitimación del proceso descentralizador.

Recordemos la idea de aquel gran liberal y federalista mexicano, José María del Castillo Velasco, que fungió como constituyente en 1857:

*La centralización completa solo podría existir bajo el dominio de un monarca absoluto y enervaría a no dudarlo las fuerzas del Estado y del individuo, debilitando al uno y al otro hasta hacerlos incapaces de proveer a su propia defensa. Tal centralización es enteramente inconcebible y verdaderamente impracticable conforme a las instituciones políticas de la república mexicana, formada de Estados libres y soberanos en su régimen interior y que no tienen la facultad de ingerirse en la administración federal.* <sup>155</sup>

Al pasar el tiempo hemos podido constatar la incompatibilidad de la existencia entre un Federalismo acotado y autoritario, comparsa del sistema político mexicano y de la centralización en México. Por efecto de esta centralización política y administrativa, el régimen federal existe más bien en el papel, que en el mundo de la realidad. Un país no puede pretender dar vida a una forma de régimen, como el federal, cuando la centralización dicta formas de vida distintas que se adhieren en las regiones y localidades.

---

<sup>155</sup> JOSÉ MARÍA CASTILLO VELASCO. *Ensayo Sobre el Derecho Administrativo Mexicano*. Taller de la Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres. México, 1874, p. 34.

Para detallar, señalaremos que la dimensión administrativa de la descentralización se puede clasificar en tres ámbitos o categorías:

1) *Al interior de la administración pública;* 2) *Entre la administración pública federal, las administraciones estatales y las municipales;* 3. *Entre el Estado y la sociedad.* <sup>156</sup>

Al respecto es importante señalar lo mencionado por Ortega Lomelín, en cuanto a que; en la descentralización al interior de la administración pública, se pueden identificar básicamente dos figuras jurídico-administrativas a través de las cuales el proceso descentralizador se lleva a cabo: la delegación y la desconcentración. Estas figuras o vías de ejecución de la descentralización, tienen en común el hecho de constituir una técnica de organización de la administración central, que tienen como propósito descongestionar las áreas superiores en la jerarquía administrativa, propiciando que las operaciones y decisiones fluyan con mayor agilidad y oportunidad. En la segunda dimensión la descentralización de la administración pública federal a los gobiernos estatales y de estos a los municipios, se observa que el contenido administrativo, tienen un carácter inminentemente político en sentido estricto. Esta categoría presupone la transferencia de facultades y recursos de una esfera de gobierno a otra, sea de la federal a la estatal, o de estas a la municipal, pero siempre desde el interior y el interés del Estado Federal. La tercera dimensión administrativa de la descentralización que se presenta en el ámbito de las relaciones entre el Estado y la sociedad, que se le suele denominar descentralización social, aunque nosotros pensamos que aquí la jerarquía la tiene el pacto social.

Nos referimos tanto a las estrategias adoptadas para reducir la actividad de la administración pública, en aquellas áreas en que la participación ciudadana requieren de mayor desarrollo o han demostrado mayor eficiencia, como a las fórmulas y vías de participación de los sectores sociedad organizados y de los particulares en el ejercicio de la función administrativa. Este ámbito de la descentralización administrativa tiene también una connotación política. <sup>157</sup>

---

<sup>156</sup> ROBERTO ORTEGA LOMELIN: *op. cit.*, p. 117.

<sup>157</sup> *Cfr. Ibid.*, p. 118

Como se observa en esta multiplicidad de vertientes descentralizadoras, la referencia política aparece por todos lados y hasta se confunde con lo social, pero nunca desdibuja la actividad específica y dirigida de cada orden de gobierno,

*es justamente que las autoridades locales, tengan una mejor capacidad y disponibilidad de recursos para resolver el conjunto de demandas sociales, en donde el Estado sea el promotor precisamente de gobiernos locales políticamente autónomos, y así dar vida al artículo 40. constitucional que señala que los Estados son libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior, pero unidos por una federación.* <sup>158</sup>

En un verdadero Federalismo de Cooperación, la descentralización política que encauza el Estado Federal, consigue que no se rompa la dependencia jerárquica entre las partes integrantes de la federación y se les acepta como centros de poder, con autonomía, capacidad de gestión y personalidad jurídica, política y administrativa ( incluidos los municipios ).

El Estado Federal se vincula con la descentralización, porque se caracteriza por estar compuesto por colectividades-miembros ( Estados y municipios ) denominados por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de esta manera una motivación descentralizadora.

*Cuando en el caso de los órganos institucionales con poder propio, que son los Estados y municipios, el reconocimiento y respeto de tal poder y de su justificación, legitimación y capacidades, tienen como consecuencia una descentralización política, que por razones ya superadas tuvieron que centralizarse en alguna época anterior. El reconocimiento en cuestión es de la actitud desmontable de un centro de poder político de crear, proponer y actuar formas de organización para una comunidad, así como de que su*

---

<sup>158</sup> “ Un Estado políticamente centralizado, es un Estado unitario: un Estado con descentralización política sería un Estado en el que existen regiones políticamente autónomas, y claro, éste sería también por supuesto el caso del Estado Federal ”. FERNANDO GARRIDO FALLA. “Descentralización Administrativa”, en *Revista de Administración Pública Descentralización.*, ed. INAP, México, 1986, p. 166.

*administración tiene la configuración, integración, programas y recursos básicos para dar respuestas autónomas a los problemas propios.* <sup>159</sup>

La descentralización política es por otro lado la distribución del ejercicio del poder político, que no solo fluya entre los tres órdenes de gobierno y los poderes de la unión, sino que se plasme también en la participación de la sociedad en los asuntos públicos.

Al respecto, de la descentralización política el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, documento rector nacional, propone que el nuevo Federalismo:

*Surja del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia desde cada uno de los ordenes gubernamentales, a fin de que se articulen armónica y eficazmente, la soberanía de los Estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del gobierno federal.* <sup>160</sup>

Como discurso político esta muy bien, sin embargo se contradice con el programa que plantea el nuevo Federalismo, en el mismo documento. Entonces como no vamos a necesitar reformas constitucionales o una nueva constitución, sin tantas confusiones.

Solo en este contexto, el gobierno federal se puede comprometer al fortalecimiento del Estado Federal; aquí es donde debemos reflexionar, no ante la posición que asuma el nuevo gobierno para el periodo 2001-2006, sino ante lo que le corresponde a la sociedad desempeñar.

La dimensión de la descentralización política nos dice Ortega Lomelín, puede identificarse, en un sentido amplio y en sentido estricto, que se refiere a la cuestión del equilibrio entre el Estado ( gobierno ), la sociedad civil y la participación de ésta, en la conformación y funcionamiento de

---

<sup>159</sup> PEDRO G. ZORRILLA MARTÍNEZ. "Fortalecimiento de las Autonomías y Democracia Política y Administrativa"; en *Revista de Administración Pública Descentralización* 63-64., ed. INAP, México, 1986, p. 25.

<sup>160</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal. México, 1995, p. 59.

aquél; y a la cuestión de la distribución del poder ( atribuciones, competencias, funciones, recursos, etc. )

Tenemos que referirnos a la llamada descentralización regional en donde el desarrollo político, económico y social del país y sus regiones que lo componen se caracteriza por sus marcados contrastes, al conjugar fenómenos de concentración y de dispersión, tanto de las actividades productivas, como de la población; situación que deviene originalmente de la desigual distribución de la riqueza.

La concentración y la dispersión obligan al Estado, a diseñar e implantar mecanismos e instrumentos que posibiliten un desarrollo regional más armónico y equilibrado; aunque por las tutorías políticas sociales y económicas de nuestro régimen político, esos mecanismos e instrumentos han estado en el pasado, bajo un esquema de decisiones, altamente centralizados, con una mínima e incluso nula participación de los gobiernos de los Estados federados y municipios.

Esta vertiente descentralizadora se enmarca en la teoría general de la economía, considerando dos elementos; la producción y el consumo, con esto el razonamiento del gobierno entre 1930 y 1980, dispuso el crecimiento de aparatos gubernamentales; burocracias, el gasto público y los subsidios principalmente.

Que provocaron crisis en las finanzas públicas, estancamiento económico y la inflación, para intentar después salir de ella, sin éxito a la fecha, después de mas de una década de neoliberalismo, ni la teoría *Keynesiana*, de estimular el consumo o gasto para reactivar la producción y la economía, ni la inversa neoliberal, han logrado estimular la producción para reactivar el consumo y la economía, lograron atenuar los graves efectos negativos en los niveles de vida en todo el país.

Una distribución descentralizada de la riqueza, del ingreso y de la actividad económica, hacia todas las regiones del país estimula la economía en su conjunto y precipita la modernización integral del país en la medida en que se distribuyan coordinadamente competencias y recursos del Estado Federal a las entidades federativas y a los municipios. Para volver al problema de origen, la toma de decisiones en los ámbitos en donde se generan las demandas sociales, que normalmente requieren acciones inmediatas y eficaces.



Esta es una labor permanente, pues los efectos globalizadores del momento estimulan las tendencias centralizadoras, concentradoras y a su vez la dispersión nacional.

Hablar del aspecto económico de la descentralización, es partir del supuesto básico, de que toda acción gubernamental y privada, se refleja directa e indirectamente en un espacio económico ( Estado, región, municipio ) además de que las estrategias de descentralización deben fortalecer los principios de solidaridad, subsidiariedad, cooperación, coordinación, etc., entre los diferentes órdenes de gobierno, y guardar una estrecha correspondencia con el propósito de impulsar un desarrollo regional más equilibrado, enlazando las desigualdades regionales y las políticas del desarrollo nacional.

Además se debe analizar la evolución práctica de la programación regional y su vinculación con los instrumentos teóricos de la planeación nacional, es decir, la manera en que los gobiernos estatales y municipales y sus sectores sociales han participado en estos procesos. Que en principio están desvinculados en el espacio y en el tiempo.

El proceso de desarrollo, no afecta por igual en cualquier etapa a todas las regiones de la economía y de la sociedad, y los desequilibrios responden a la desigual distribución de los recursos naturales y de los factores de la producción, reconociéndose además que la distribución puede ser políticamente orientada o inducida.

A decir de Raúl Olmedo, el tema de la descentralización:

*Se enmarca en la Teoría General de la Economía ( producción-consumo ) y la distribución aparece hoy en esta crisis persistente, como el factor activo que decide el destino de la producción y el consumo. Una distribución descentralizada hacia la sociedad en su conjunto.* <sup>161</sup>

Otro supuesto básico de la política descentralizadora y de la planeación regional, consiste en la consideración de que toda acción económica y sus efectos tienen lugar en una u otra región, y por lo general con un efecto espacial desigual.

<sup>161</sup> Cfr. RAUL OLMEDO CARRANZA. " Teoría y Práctica de la Descentralización y el Federalismo "; en *El Municipio en México.*, ed. Archivo General de la Nación, CDEMUN, México, 1996, p. 23.

*El punto de partida para integrar los elementos económicos, sociales y espaciales del desarrollo suele ser una formulación general, según la cual todos los procesos de crecimiento y desarrollo económico de la sociedad ocurren en un espacio concreto, afectando, por una parte, la transformación del ambiente natural y por otra, sujetos en muchos casos a las consecuencias de la política económica para su protección. Al mismo tiempo, el elemento espacio se ha convertido en uno de los factores económicos fundamentales y constituye un poderoso factor en el cálculo económico global.* <sup>162</sup>

Por lo anterior dentro del Estado Federal para implementar una política descentralizadora en una región, es preciso atender los aspectos socio-económicos, geográficos y político-administrativos respectivos.

La región o regionalización en nuestro México, responde a condiciones socio-políticas de índole historias, de gran arraigo local, dentro de las cuales existe una plena identificación de tradiciones, usos y costumbres, con una gran riqueza cultural, casi inalterables desde la época independiente y dentro de las cuales ya no se desarrollan las mayores cargas de actividad nacional. Por lo que debemos considerar sus muy variadas formas:

*Las regiones geográficas se determinan con base en las características del medio ambiente y se delinean conforme a límites naturales, sin considerar las demarcaciones políticas. De esta manera se pueden conformar regiones que abarquen los territorios de más de un Estado ( supraestatales ) o que se identifiquen en el interior de una o varias entidades federativas, abarcando varios municipios con o sin sujeción a los límites jurisdiccionales ( intraestatales ).* <sup>163</sup>

---

<sup>162</sup> Cfr. SECOMSKI KASIMIERZ. " Problemas Regionales de la Política Socioeconómica"; en Antoni Kuklinski compilador et alii; *Aspectos Sociales de la Política y de la Planeación Regional*, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p. 13.

<sup>163</sup> Cfr. CLAUDE BATAILLON. *Las Regiones Geográficas en México*, ed. Siglo XXI, México, 1985, pp. 199-201.

Asimismo al igual que en el caso anterior,

*las regiones económicas pueden comprender a una o más de una entidad federativa ( macroregionales ), y uno o más municipios ( microregionales ) con independencia de las que son circunscripciones territoriales y políticas.* <sup>164</sup>

Nuestra constitución establece que:

*Las regiones políticas se establecen con base en la división territorial de una nación; garantizado por las constituciones respectivas con base en las "cédulas del sistema político", que en el caso de México lo conforman los Estados y los municipios. Es así que podemos hablar de la entidad Estado-región y municipio-región.* <sup>165</sup>

Podemos decir que las regiones administrativas se determinan con base en criterios funcionales y de eficiencia inherentes a la prestación de servicios y que en ocasiones, aunque no como norma, se apegan a las divisiones político-territoriales, pero mas bien se definen por criterios políticos.

De lo anterior se desprende que las regiones tienen necesariamente una ubicación y delimitación contradictoria, cuya extensión puede depender de los factores que hemos mencionado, ya sea de manera individual o de su combinación, teniendo en cuenta la heterogeneidad de las características; la influencia de sus centros poblacionales y económicos, y/o sus condiciones socio-político y administrativas.

Es conveniente resaltar que la clasificación regional de un país, resulta fundamental para la formulación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo en todos los aspectos y niveles de gobierno, nada más que a quedado claro, que de arriba hacia abajo no a funcionado, por lo que en la próxima experiencia en el siglo XXI, deberán surgir de las municipalidades.

<sup>164</sup> Cfr. ALFONSO CORONA RENTERÍA. "La Planeación del Desarrollo Regional"; en *Bases para la Planeación Económica y Social de México.*, ed. Siglo XXI, México, 1971, pp. 218-219.

<sup>165</sup> Cfr. ANGEL BASSOLS BATALLA, "Comentarios a la Ponencia Estado Federalismo y Concentración en México"; compilador Benjamín Retchkiman y Gerardo Gil Valdivia et alii; en *El Federalismo y la Coordinación Fiscal.*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981, p. 55.

Corona Rentería señala que:

*La división económica regional de México constituye la base para el análisis correcto de los problemas que plantea el desarrollo económico de las diferentes zonas del país y para la formulación de la política de desarrollo adecuada a esos problemas. La división económica regional permite la articulación óptima de los diferentes sectores de la economía, los transportes y los recursos naturales, a partir del desarrollo interno de una región y de su integración con otras regiones y con el del país.* <sup>166</sup>

Tenemos que decir que en cuanto al desarrollo o planeación regional, si bien también existen una diversidad de criterios y enfoques para delimitar las regiones y/o regionalizaciones del país, no se observa uniformidad en cuanto al proceso del desarrollo nacional y de la planeación regional.

Como característica común, se identifica el considerarlos como procesos dirigidos y que responden generalmente a objetivos ambivalentes e inconcretos, determinados superficialmente por políticas gubernamentales de ocasión, sin continuidad alguna. El desarrollo es también un proceso socio-político.

*El desarrollo regional es un proceso que se sustenta en el manejo de variables económicas, sociales y políticas en un espacio económico predeterminado, y que tiene como propósito mejorar los niveles de producción y distribución así como las condiciones de vida de la población.* <sup>167</sup>

Nuestra ley de planeación, define a la planeación regional como la ordenación regional y sistemática de acciones que tiene como propósito la transformación de la realidad de las regiones que conforman el país, buscando integrarlas en forma progresiva al desarrollo nacional.

---

<sup>166</sup> ALFONSO CORONA RENTARÍA: *op. cit.*, p. 220.

<sup>167</sup> Cfr. ANGEL BASSOLS BATALLA: *op. cit.*, p. 31. *Ibidem.* H. T. A. MORSINK, "Aspectos Sociológicos del Desarrollo Regional y de la Planeación del Desarrollo Regional; Algunos Problemas y Algunas Areas para la Investigación Futura"; en *Aspectos Sociales de Política y la Planeación Regional.*, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p. 443.

Solo que esto no se pudo alcanzar con una inequitativa e inapropiada distribución de competencias o responsabilidades, entre ordenes de gobierno.

En todo este escenario es en el desarrollo o progreso, en donde van a producirse las vertientes descentralizadoras del Estado Federal y su técnica federalista, por tal motivo la cooperación y la coordinación resultan estrategias insustituibles en el desempeño y elaboración de planes y programas gubernamentales.

### **a) Redistribución institucional de competencias.**

Este es el punto a resolver, el problema fundacional, o de origen, que limita el progreso de Estados federados y municipios, que son a su vez la columna vertebral del Estado Federal y nuestro Federalismo de Cooperación.

La delegación de la autoridad o poder y la distribución de facultades o competencias es un fenómeno de la realidad, de carácter orgánico, espacial y temporal, dependiente de multiplicidad de razones, que impactan necesariamente en la vida social, y que se puede manifestar en ámbitos distintos a la vez, o de manera conjunta entre ellos.

En nuestro sistema político, resulta ocasional, que en una sola persona o institución pública, se depositen varios y diversos tipos de responsabilidades; esta distribución, se hace entre las diversas instancias del poder público y repercute también en las relaciones que estas mantienen entre sí y con sus sectores sociales.

La distribución de competencias entre los poderes federales y estatales en nuestro país ( artículo 124 constitucional ), a sido un tema muy discutido, de acuerdo con este principio las autoridades federales solo pueden realizar las atribuciones que la constitución les señala, conocidas como facultades expresas o explícitas y las facultades no señaladas como federales, es decir la llamada competencia residual, se le atribuye a los Estados federados.

Esto por supuesto sin tomar en cuenta en ningún caso a la institución del municipio y por si fuera poco los poderes federales cuentan también con las facultades llamadas implícitas ( artículo 73 fracc. XXX constitucional ).

*El Federalismo realiza la descentralización política mediante el reparto de competencias entre autoridades centrales y locales, en una división de esferas que se limitan recíprocamente. En México la distribución de competencias es fundamental para la estructura y funcionamiento del sistema federal que establece la constitución y expresa la voluntad de unidad general.* <sup>168</sup>

La distribución de competencias que habrá de emprender el Federalismo de Cooperación, debe comenzar por devolver y entregar a Estados federados y municipios todas aquellas atribuciones relacionadas con su función principal; el gobierno directo y la administración de sus comunidades y concurrir dentro de una institucional independencia en todas aquellas competencias que tengan que ver con las cuestiones capitales del Estado Federal, que representan la unidad del pacto federal.

Este ha sido el problema principal del Federalismo mexicano, pero aun todavía mas importante, es la distribución o delegación de la autoridad misma, ceder el poder, no solo las facultades o los recursos sino la toma de las decisiones públicas. En donde para no romper con la integridad de la nación el gobierno federal conserva las facultades normativas de la planeación, la evaluación y la definición de políticas nacionales.

La corriente cooperativa entre ordenes de gobierno responde a un principio federal, que refleje la necesaria colaboración entre las partes integrante de la federación de competencias federales y federadas.

Nuestro principio federal de distribución de competencias, nunca a sido un fenómeno jurídico sino político, que tiene que ver con las relaciones de poder entre solo la federación y los Estados federados ( excluyendo al municipio ).

---

<sup>168</sup> BLANCA TORRE. *Descentralización y Democracia en México.*, ed. Colegio de México, México, 1986, p. 20.

Como una mención necesaria en relación con la distribución de competencias y como una garantía dentro del sistema federal existen:

- ⊖ *Facultades atribuidas a la federación ( art. 73 ).*
- ⊖ *Facultades atribuidas a las entidades federativas ( art. 124 ).*
- ⊖ *Facultades prohibidas a la federación ( art. 124 ).*
- ⊖ *Facultades prohibidas a las entidades federativas ( art. 117 y 118 ).*
- ⊖ *Facultades coincidentes.*
- ⊖ *Facultades coexistentes.*
- ⊖ *Facultades auxilio.*
- ⊖ *Facultades que emanan de la jurisprudencia,* <sup>169</sup>

*La Suprema Corte de Justicia de la Nación, admite la existencia de facultades concurrentes pues opina; en algunos artículos de la carta federal, se concede la misma facultad tributaria a la federación y a los Estados, estableciéndose así una jurisprudencia concurrente.* <sup>170</sup>

La norma constitucional es donde se funda la distribución de las competencias ( principalmente en los artículos 73, 115, 117, 118 y 124 constitucionales ), dentro de un actual Federalismo artificial y desarticulado, que se adopto en función de cuales son las competencias más importantes, o en tal caso, cuales son las que mas oportunidad conceden al Estado Federal, para controlar política y socialmente a los Estados federados y dentro de ellos a los municipios.

Este principio no parte de la idea de que el Estado Federal, se integra política y socialmente a partir de las entidades asentadas plenamente en su territorio, articuladas entre sí, esto es un hecho histórico que ya comentamos, si este fuera el caso, estas entidades o niveles de gobierno gozarían de otro *status* en su autonomía, por existir previamente al convenio de la federación, la potestad normativa precisaría sin duda la cobertura de sus intereses.

---

<sup>169</sup> CARPIZO MACGREGOR, JORGE. *La Constitución Mexicana de 1917.*, ed. UNAM, México, 1963, pp. 304-305.

<sup>170</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XXXVI, p. 1069.

Surgidos como consecuencia, del rigor de un pacto federal que no se va adecuando a las circunstancias del entorno nacional y en donde descentralizo el centralismo hacia las entidades federativas y principalmente municipios.

Pero hasta hoy pura teoría utópica, discursos políticos, buenos deseos; porque la federación siempre a diseñado estas facultades y relaciones dentro de sus marcos normativos partidistas e ideológicos, que es en donde realmente existe.

La articulación federal debe ser producto, ante todo del hecho, de que cada entidad, es elemento integrante de la de nivel superior; o contemplar la cuestión desde otro ángulo, de que su población tiene la condición de miembro de todas las partes.

Consiguientemente, las reglas de derecho vigentes en cada territorio habrán de tener al menos tres dimensiones de origen; de un lado que proceden de las fuentes federales, que contemplan cuestiones capitales, estratégicas o nacionales comunes a toda la población que las constituyen; de otro, las que emanan de fuentes propias que han de resolver problemáticas regionales en el ejercicio de su autonomía y de otro, las resulten del nivel de gobierno más cercano a la población, que han de atender necesidades locales en ejercicio de su libertad constitucional.

Lo que resulta de esto es que el Estado federado y el municipio, ha de afrontar y resolver por sí mismo, no la totalidad de los problemas, sino solamente aquellos que requieren una respuesta peculiar y distinta a la que pudiera encontrarse desde, la panorámica general del Estado Federal.

La búsqueda de una complitud, entendida como planteamiento global de la totalidad de las hipótesis, que puede proporcionar la vida municipal tiene sentido porque la misma esta integrada, a otra superior, que es la entidad federativa y a otra mas que es el Estado Federal, y es él, quien ha de proporcionar solución a la hipótesis concreta, de entre el interés de todos y en la medida o con el alcance de su presencia nacional.



Lo básico puede ser definido simplemente, como lo esencial, puede exigir la inclusión de lo concreto, de ciertos detalles de una institución pública y no así lo que siempre esta sujeto a la movilidad que es el antecedente fúndante de la base.

Considerando lo expuesto y basándonos en un Federalismo de corriente cooperativa entre la federación, los Estados federados y los municipios esta interpretación otorga al principio federal, la necesaria cooperación, y coordinación entre niveles de gobierno, es decir, la concurrencia implícita en la distribución de competencias, atribuciones o facultades que se han federado.

Debemos pensar que el ingrediente fundamental del Estado Federal consiste en que las competencias en su conjunto estén racionalmente distribuidas, sin dualismos, que la supremacía tiene un solo depositario y que la idea de jerarquía no llegue a más, que a marcar la diferencia, sin entorpecer el imperio de la autoridad.

Tiene sentido lo señalado por el maestro Manuel González Oropeza, que lo que corresponden a la federación si están explícitas o a los Estados si son reservadas, en ambos casos, el sistema de distribución de competencias es excluyente y exclusivo de uno o de otro nivel de gobierno. Y donde están las competencias federadas y la institución municipal.

En lo que coincidimos como criterio general de distribución; es en un nivel normativo básico y uno de desarrollo, el primero se refiere a los fines y orientaciones generales para todo el Estado Federal, una regulación normativa uniforme y de vigencia para toda la nación, la cual además asegura intereses públicos superiores de los niveles normativos de desarrollo. Que representan a Estados y municipios que tienen un límite móvil y contingente, permitido por el nivel normativo básico ( constitución federal ), la innovación normativa se presenta, cuando hagan falta, las modificaciones o reformas exigidas por el interés general.

La virtualidad innovadora de la norma estatal y municipal debe ser plena, y solo se vincula a la federal por el principio " *de no contradicción a la norma superior* ".

La legislación en desarrollo no es una expresión unívoca, sino que engloba dos significaciones distintas de ordenes de gobierno ( estatal y municipal ), cada una de las cuales encuentra su fundamento en una vinculación diferente, y en su relación con la potestad de la legislación federal.

Entonces la idea de jerarquía no llega a más, porque no estamos en una gradación de niveles en la concepción clásica, sino ante un problema de ajuste o articulación entre tres ordenamientos distintos, cada uno con ámbitos materiales diferentes. La norma federal en este caso asume la función de la supletoriedad y concurrencia.

Seria innecesario decir que es la legislación municipal, la que dentro de este sistema de ordenes de gobierno, proporciona viabilidad al Estado Federal. La capacidad de innovación en sentido estricto, constituye la característica de este nivel normativo, que hace que sus efectos legitime a la norma superior.

Por ultimo nos expresaremos como lo hizo Mariano Otero, en 1847 en el acta de reforma. La competencia rigurosa, limitada y estricta de las autoridades federales y la lata o extensa de los Estados ( nosotros agregaríamos a los municipios ), toda la amplitud y seguridad que fuera de desearse.

## **b) Manifestación e integración normativa de la voluntad nacional.**

El círculo de intereses peculiares, sobre el que se ha manifestado la potestad normativa de nuestra constitución federal, se han depositado en la actividad de los partidos políticos dentro y fuera del gobierno y su influencia a limitado a entidades federativas y municipios, el Federalismo continua siendo interpretado desde múltiples razones. El actual Federalismo no invoca su presencia para la formación de leyes para que no concentren el poder político y administrativo, que se dirijan a mantener el espíritu federal sin atropellar en el camino la construcción de los principios ideológicos de una cultura federalista que sostiene la unidad nacional, por sobre todas las partes.

Las leyes por supuesto, construyen consensos públicos y determinan relaciones entre ordenes de gobierno, los actos de control de propuestas de iniciativas de ley, constituyen una variada serie de respuestas a dos cuestiones fundamentales. Una primera viene a ser un eco de la posición histórica del jefe de Estado y de gobierno en nuestro país. La segunda cuestión deriva de la posición de supremacía de la organización federal, en relación con los otros ordenes de gobierno, con poca capacidad normativa reconocida.

En cuanto a la institución municipal la constitución federal, no le atribuye facultades en la formulación de leyes federales.

Se trata de un aspecto muy complejo, que pareciera ser un discurso infinito por la ambigüedad del proyecto nacional, siempre influenciado por factores externos al país y circunstancias enraizados en las entrañas del régimen o sistema político mexicano.

Establecidas las titularidades de los poderes normativos en las disposiciones constitucionales y repartidas las esferas correspondientes de competencia, el Federalismo de corte cooperativo, debe ser el factor impulsor de una triple consciencia, la nacional que represente la unidad y la regional y local que integre a Estados federados y municipios.

La composición del pacto federal, establecido en el artículo 40, se refiere,

*a la membrecia, el ser miembro, se traduce en la consciencia de ser parte de un todo, y de necesario respeto a la individualidad de las parcialidades.*<sup>171</sup>

Por eso insistimos en la concurrencia implícita del texto constitucional, refiere Birdart, las partes del todo, y no como todos aparte.

Una triple consciencia que reclama tres lecturas coordinadas; tener vivencia de su identidad regional o local, y alternativamente una consciencia de unidad, que sostenga la voluntad de integrarse en un solo Estado Federal y de compartir sin perdida de la identidad y autonomía local, una convivencia política común.

<sup>171</sup> GERMAN J. BIDART CAMPOS. *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.*, ed. UNAM, México, 1992, p. 31.

Las facultades y competencias en la integración de la voluntad nacional, se expresan a partir de la crisis política y administrativa de los ochentas, que culminó en 1982, en la reforma al artículo 26 constitucional, que incorpora la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo, al Sistema Nacional de Planeación Democrática. Y la obligación de gobernar conforme a ese plan nacional de desarrollo, con el propósito de recobrar el carácter público, socialmente consultado y pactado de la acción del gobierno, así como al mismo tiempo, establecer el ejercicio de la planeación.

La integración de la voluntad normativa nacional y la distribución de competencias, es el primer objetivo en la renovación del pacto federal dentro de los compromisos del pacto social, que se signifiquen en los tres ordenes del gobierno.

La federación requiere de conseguir equilibrar en si misma estas tres consciencias, una la de ser la unidad, un solo Estado, un todo; pero una unidad o un todo formado por partes que poseen, cada una el mismo nivel jerárquico.

Desde el momento de existir responsabilidades a distribuir aparece la cooperación y la coordinación como una estrategia de racionalidad política y administrativa, y no supone subordinación de una instancia de gobierno a otra. En la atención de temas nacionales, regionales o muy localizados en los municipios.

El análisis nos lleva a que el sistema de producción de normas, se ha de cerrar en condiciones nacionales, precisamente cuando exista de manera clara y precisa la necesidad de resolver asuntos de interés general: como el de salud, la educación, el medio ambiente, el campo, los asentamientos humanos, la expropiación, la vivienda, la seguridad pública, los recursos naturales, etc. Para definir una política institucional nacional al respecto y después distribuir competencias en el contenido de nuestra constitución y las leyes secundarias.

Estos temas, serán acuerdos del predominio de la sociedad, por sobre las reglas o acuerdos de la racionalidad política.

Es en suma, habitual que la tradición competencial pueda tener un sentido político en algunos puntos, pero en ocasiones llega a proporcionar una muy escasa certeza jurídica, como es el caso de la falta o deficiente concurrencia y la falta de contenido social de algunos tipos de normas.

Podemos distinguir tres momentos:

- 1. La formación e integración de la voluntad normativa nacional, en aspectos concurrentes entre niveles de gobierno, pero con una definición estratégica de parte de la federación.**
- 2. El de la manera en que esta voluntad adopta el Federalismo de Cooperación; pragmático y dinámico.**
- 3. Y todo lo concerniente a su equidistancia con la sociedad y la legitimidad de la acción gubernamental.**

En síntesis habrá que considerar en el procedimiento de formación de la voluntad normativa nacional, los factores socio-políticos que se desarrollan en la sociedad, y que ella misma reconozca en las leyes su contenido.

El poder constituyente federal garantiza el respeto al sistema federal y otorga a los Estados, ( no así directamente a los ayuntamientos ), la altísima calidad de indispensable participante en la formación de la voluntad nacional del Estado Federal mexicano.

### **3.- Correlaciones entre ordenes de gobierno del sistema federal.**

Una de nuestras principales propuestas, que tiene su origen o problema fundante según nuestra tesis, esta en el ámbito de una nueva forma de relaciones intergubernamentales, que se replantee en la realidad, en la congruencia entre la teoría y la practica política, y que precisamente influyan en el buen desempeño de las competencias de las instancias del gobierno mexicano.

Esta concepción o interpretación de ellas, como ya lo hemos mencionado, siguen el camino de la subjetividad y el interés político al no encontrar sus causas, en una idea institucionalizada del funcionamiento del Estado, que se represente en la voluntad nacional expuesta anteriormente.

En nuestro sistema político y su marco jurídico, los caracteres de estas relaciones son de superioridad inminente de unas sobre las otras, están concentradas y etiquetadas, en el debate sobre el tamaño y la amplitud de las facultades, de la federación. El tema del Federalismo se debe iniciar en aquellos temas o materias que permitan identificar las posibles tareas para cada nivel de gobierno.

Las correlaciones entre los gobiernos locales no siempre son de cooperación o coordinación,

*es obvio que nuestro Federalismo actual no responde a las necesidades de desarrollo, a las experiencias de la sociedad más participante; es evidente que un signo clave de nuestra era es la globalización de todo proceso social, especialmente los económicos. Por ello, la necesidad de buscar modelos de organización más ágiles y mas efectivos es inaplazable.*<sup>172</sup>

Las facultades expresas y la formula residual se encuentran en la constitución federal y ahí nacen las relaciones intergubernamentales, pero lo fundamental del Federalismo es una estructuración y construcción endogéna que logre la adecuación de la realidad a la norma. Para que la partidocracia no se subrepresente a la ley.

No siempre las relaciones entre instituciones públicas, que finalmente son relaciones entre funcionarios tienen el mismo sentido de complitud que sustenta el servicio público.

El Federalismo y sus relaciones deben encausarse dentro de la reforma del Estado; con matices descentralizadores y de concreción del proceso democrático, en que insiste vivir el país, y para que se pueda hablar de nuevas o un cambio en las relaciones intergubernamentales, hay que empezar con la creación de leyes.

---

<sup>172</sup> XAVIER DIEZ DE ORDANIVIA. "Descentralización y Federalismo en México"; en *Revista IAPEM, Estado de México.*, ed. IAPEM, Toluca, 1990, p. 28.

Es evidente la complejidad político-administrativa, ante el surgimiento de nuevos actores políticos a causa de las políticas gubernamentales, y la actividad disímula de ordenes de gobierno en manos de diversos partidos políticos; esto obliga a los servidores públicos a actuar cada vez con menos sujeción a los límites normativos establecidos entre organizaciones e instituciones del gobierno.

Esto también crea nuevas forma de interacción dentro de la administración pública federal en su conjunto y se incrementa la interdependencia como una necesidad dentro del sistema federal.

En estricto sentido en los municipios, las relaciones intergubernamentales son:

*Un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación ” y la gestión interadministrativa es “ el proceso de gestión independiente, los actores definen los mecanismos de acción administrativa conjunta que permiten proporcionar un servicio público o resolver algún problema que comprenda a sus jurisdicciones. <sup>173</sup>*

Tras las fronteras políticas y jurídicas que tienden a separar las esferas de competencia están todos los problemas concretos, que de todos modos ha de afrontar el gobierno, al respecto Mauricio Merino nos dice:

*Que el primer paso hacia las relaciones intergubernamentales son el encuentro con los verdaderos problemas de México; los de sus Estados y municipios. <sup>174</sup>*

---

<sup>173</sup> ROBERTO AVALOS AGUILAR. “La Gestión Intermunicipal y la Facultad Asociativa de los Municipios: un Análisis a Través del Enfoque de las Relaciones Intergubernamentales”; en *El Municipio en México*, ed. Archivo General de la Nación de la Secretaría de Gobernación, México, 1996, pp. 214-215.

<sup>174</sup> Cfr. MAURICIO MERINO HUERTA. *Administración Pública...*, op. cit., p. 148.

## **a) De la federación a los Estados federados.**

Es el régimen político federal el que decide el mayor énfasis en unos temas en relación con otros, las funciones específicas o las soluciones mas acabadas en ciertos problemas, antes que en otros.

Este proceso de prioridades políticas nacionales es un material de estudio de suma relevancia, en particular es conveniente que se analice la manera en que los partidos políticos nacionales y locales, sean los que conformen la agenda del Federalismo.

El hecho de que el gobierno federal regule, supervise e instruya las bases de acción en lo que se refiere a los principales ámbitos de la vida económica, política y social del país, de manera exclusiva, mantiene vigente la desarticulación entre la soberanía y la autonomía estatal.

Se ha dicho que la inserción del término soberano, en el contenido del texto del pacto federal expuesto en el artículo 40 constitucional, respondió a un sobre salto en el animo del legislador de entonces, lo cierto es que la determinación de los aspectos de competencia, sin el factor definitorio de la autonomía local, tampoco contribuye a fijar el grado efectivo de una doble soberanía inexistente.

No obstante las amplias relaciones en nuestro sistema federal, las competencias regionales quedan prácticamente vacías, como consecuencia de las atribuciones federales del gobierno y la administración central, que no contribuye en sentido amplio a la integración de la voluntad nacional, de la manera en que lo hemos expuesto, por su carácter unilateral y por la insatisfacción en el incumplimiento de necesidades públicas que corresponde atender a otras administraciones públicas.

Solo en el Federalismo de Cooperación se garantiza el elemento geográfico de los Estados federados,



*la geografía dice que esos varios Estados van a pretender generalmente conservar su territorio, su identidad geográfica y su base física de asentamiento.* <sup>175</sup>

Coincidimos con Bidart, en cuanto a la funcionalidad del Federalismo pero no en el alejamiento entre lo natural y lo funcional; la disfuncionalidad esta en otro aspecto, para nosotros lo natural es lo funcional, como el mismo señala:

*Si el pluralismo de los ámbitos descentralizados políticamente coincide con el pluralismo en las fisonomías-de las comunidades sentadas en esos ámbitos, lo que con marcada relación respecto del factor geográfico, significa que las entidades federadas no responden a divisiones demasiado artificiales o impuestas, sino en conformaciones suficientemente espontaneas, tanto desde el punto de vista territorial como desde la perspectiva del localismo que signa culturalmente a la convivencia social.* <sup>176</sup>

En nuestro concepto la autonomía es el derecho a ser diferentes y se refiere también a la administración del gobierno interior, cuyos fines se cumplen y cuya actividad se realiza por los propios destinatarios de esa actividad, bajo dos responsabilidades; hacia la organización juridico-política de la federación y fundamentalmente hacia el poder público de la autoadministración estatal, que permitan vincular a la sociedad con el Estado Federal a través de las entidades federativas.

La autonomía esta constitucionalmente reconocida pero no institucionalmente garantizada, en el diseño federal y en sus relaciones intergubernamentales por el anticuado Federalismo dual.

El pacto de la federación, que fue un acontecimiento mas político que socialmente-jurídico, obligó voluntariamente a los Estados federados primero a constituirse como tales y después a renunciar a favor del poder central a un cúmulo de facultades, en beneficio de la unidad nacional.

---

<sup>175</sup> GERMAN J. BIDART CAMPOS: *op. cit.*, p. 29.

<sup>176</sup> *Idem.*, p. 30-40.

Las constituciones locales constituyen verdaderos instrumentos de regulaciones jurídico-políticas de instituciones estatales, únicamente limitada por la federal, cuya regla irónica es seguir su modelo, pero sin aumentar ni disminuir los derechos y obligaciones ya establecidos, y legislar en todas aquellas materias en que la constitución federal no las haya conferido expresamente a los poderes federales.

*Los Estados y la federación pueden actuar respecto de la misma materia, pero lo hacen desde una perspectiva diferente, con alcances disímolos o en grados distintos, frecuentemente es el congreso de la unión quien determina la forma y términos de la participación de las entidades federativas.* <sup>177</sup>

La constitución federal contiene las principales consideraciones constitucionales a los Estados federados en cuanto a sus deberes, derechos, prohibiciones, de subordinación a la federación, y de relaciones expresas con los poderes federales y la voluntad nacional.

Un solitario ejemplo es que:

*Los Estados tienen el derecho de participar en la formación de la voluntad federal. (...) por el hecho de que la constitución establece la integración del senado.* <sup>178</sup>

Sin embargo es conocida la función del senado dentro del sistema político mexicano, casi similar a la de la participación de las legislaturas de los Estados, privilegiar los acuerdos nacionales y/o partidistas.

Cual es el punto, un nuevo orden político, jurídico y social, que las decisiones nacionales en principio se alejen de los asuntos particulares, que no concentren todo su peso en uno solo de sus polos, que se equilibren las relaciones, no en cuestión de jerarquías sino de competencias ya que por virtud del sistema federal se tiene jurisdicción sobre las mismas personas y sobre el mismo territorio ( coexistencia y concurrencia ).

---

<sup>177</sup> ELISUR ARTEAGA NAVA: *op. cit.*, p. 520.

<sup>178</sup> JACINTO FAYA VIESCA: *op. cit.*, p. 152.

Por que en las condiciones actuales, de asuntos centrales prioritarios y relaciones jerarquizadas, no se permite una participación real en el poder constituyente, que garantice el respeto y supervivencia del sistema federal, que en la teoría y la práctica no podría existir sin la presencia activa de los Estados federados.

Se ha señalado como la esencia del Estado Federal, una dualidad competencial y el fenómeno descentralizado del poder público; asimismo se ha advertido que existen atribuciones de la federación y de las entidades federativas de diversa índole; en consecuencia, parece que los vínculos entre ambas instituciones públicas son de distintas oportunidad y naturaleza.

En principio, el ejercicio de las funciones de la federación y las entidades federativas no son tan independientes, pues en el desarrollo de sus potestades públicas inciden en el mismo núcleo poblacional, esto ocurre en la mayoría de los casos respecto de ámbitos de validez, en donde por esencia, la esfera territorial de la federación es más extensa.

Con esto se indica que si bien ambas entidades desarrollan sus actividades tendientes a lograr los mismos fines sociales; éstas repercuten en distintos aspectos de la vida humana, a causa de la distribución de competencias y basta revisar los artículos constitucionales para advertir el carácter generalmente incipiente de las atribuciones de cada entidad integrante de la federación.

Pero lo anterior es una idea genérica, pues del multicitado ordenamiento supremo también se desprende la existencia de relaciones de coordinación entre la federación y los Estados federados, al establecerse la celebración de convenios de carácter públicos.

Que podría ser el motor de nuestro pacto federal, como un ejemplo histórico conocido del acuerdo político,

*tal es el caso mas impresionante de uso de la técnica convencional por personas públicas.... lo sea precisamente el llamado pacto federal; el origen clásico de la federación se encuentra en el pacto, en el acuerdo de voluntades, que*

*suscribieron las colonias de Norteamérica y que dieron lugar a la Unión Americana.*<sup>179</sup>

En forma específica la fracción VII del artículo 116 constitucional dispone que:

*La federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.*

Específicamente los convenios, se ubican en el marco de las relaciones entre los ordenes de gobierno, a causa de lo dispuesto en el artículo 25 y 26 constitucional relativo a la planeación y su ley reglamentaria, de donde se puede desprender una gran modalidad de convenios para el desarrollo regional, pero sin descentralizar la centralización.

En tal sentido las bases fundantes de estas relaciones de cooperación intergubernamental, desde la razón de las entidades federativas deben ser:

- ☐ **El interés público, que es común para el caso general en cada orden de gobierno, y que se debe traducir de manera integral en la respuesta y atención a las políticas públicas de los niveles del gobierno.**
- ☐ **La concurrencia, que son las facultades compartidas por materia entre los tres ordenes de gobierno, como; salud, seguridad pública, educación, ecología, vivienda, agua potable, desarrollo urbano. etc.**
- ☐ **La cooperación, supone la interdependencia de acciones conjuntas, instrumentadas mediante una política de interés de la voluntad nacional, en donde participan indistintamente los sectores sociales con el gobierno, para traducir un objetivo común en objetivo gubernamental.**
- ☐ **Y la colaboración, que supone dependencia jerárquica respetuosa e institucionalmente ordenada.**

---

<sup>179</sup> JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU. *Estudios de Derecho Político...*, op. cit., p. 126.

Las relaciones de auxilio o colaboración originadas por disposiciones genéricas de leyes ordinarias federales, las cuales casi siempre señalan que las autoridades estatales o municipales, son auxiliares en la aplicación y vigilancia de dichos ordenamientos ( ley de aguas nacionales, de protección al medio ambiente, de protección al consumidor, ley electoral etc. ) y en forma recíproca, la federación debe auxiliar a los Estados federados con apoyo técnico y ayuda financiera, aunque esto implique la supeditación de los últimos.

Al respecto el maestro Daniel Moreno, señala que existen tres formas de relaciones: las de coordinación, las de "supra" y subordinación, y las de inordinación.

En cuanto a las relaciones que denomina de inordinación, anota:

*Que suponen la participación de los Estados como personalidades autónomas en la formación de la voluntad y del ordenamiento constitucional federal. Esta participación adquiere especial importancia en el orden normativo, tanto constituyente como legislativo.* <sup>180</sup>

Respecto de los vínculos entre el Estado Federal y las entidades federadas, que este autor los denomina de " supra " y subordinación, cabe aclarar que existen opiniones divergentes pues se argumenta la superioridad federal al existir dos órdenes coextensos - el federal y el local - subordinados a la ley fundamental y que ninguno tiene primacía sobre el otro.

A lo anterior se responde que es precisamente la constitución federal, la que establece esa supremacía de los poderes de la unión en el supuesto jurídico, que la federación o Estado federal al exterior representa la unidad nacional, y que en lo interior se traduce específicamente, en la tutela constitucional.

La supremacía del derecho federal sobre el local se ha negado por la mayoría de los constitucionalistas mexicanos, quienes consideran que existe una igualdad entre los órdenes federal y local y que el predominio de uno sobre el otro provocaría la inexistencia del sistema federal.

---

<sup>180</sup> DANIEL MORENO DÍAZ. *Derecho Constitucional Mexicano.*, ed. Pax-Méx, México, 1985, p. 365.

En contra de estas razones destaca la fundamentada opinión del Dr. Ignacio Burgoa, con la que estaríamos de acuerdo, el artículo 41 constitucional afirma:

*Claramente se advierte que conforme a este precepto, en el Estado mexicano funcionan los dos órdenes jurídicos mencionados correspondiendo la hegemonía normativa no sólo a la ley fundamental federal sino a la legislación secundaria de la federación y a los tratados internacionales, según el artículo 133 constitucional. Es más, dicha hegemonía impone a los gobernantes de los Estados federados la obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales decretada por el artículo 120 de la ley suprema.* <sup>181</sup>

Al respecto Faya Viesca señala:

*Que será indispensable hacer reformas a fondo, a fin de que el Federalismo no sea ya sinónimo de separación tajante, y de absoluta independencia entre el gobierno federal y los Estados miembros. Este nuevo Federalismo dejara intactas, para cada orden de gobierno, las competencias necesarias para gobernar, pero otorgará otras para ser ejercidas de manera compartida y concurrente, a fin de establecer una nueva y moderna relación positiva entre el gobierno federal, los gobiernos de los Estados y los municipios. Esto llevará a que importantes tareas de poder se extiendan en un ejercicio compartido y concurrente, como ha empezado a darse en los convenios únicos de desarrollo y programas específicos que lleva a cabo el ejecutivo federal con los Estados.* <sup>182</sup>

Uno de los puntos de acuerdo de la reforma jurídica y política del Estado lo es, sin lugar a dudas la creación de un Federalismo de Cooperación que proponga un nuevo arreglo institucional de gobierno y administración pública, que busque su explicación y su implementación desde su perspectiva socio-política a partir de actores e instituciones.

---

<sup>181</sup> IGNACIO BURGOA ORIHUELA: *op. cit.*, p. 462.

<sup>182</sup> JACINTO FAYA VIESCA. "Hacia un Nuevo Federalismo y una Moderna Descentralización en México"; en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 34 y 35.*, ed. INAP, México, 1995, p. 49.

## **b) De la federación hacia los municipios.**

En el sistema federal mexicano, las relaciones del municipio dentro de dicha estructura, es compleja y ambigua por un lado con la federación y por otro, con la entidad federativa de la que forma parte, por adhesión constitucional. Estas relaciones se desarrollan entre servidores públicos, con distintas concepciones e interpretaciones de la federación, la administración pública y el bien público.

El municipio tiene un ámbito competencial, que se encuentra circunscrito a la órbita de acción de los Estados federados, pues por mandato del artículo 115 constitucional es la base de la división política y administrativa de éstas, sus relaciones se desarrollan generalmente por conducto de sus órganos ejecutivos, los cabildos municipales.

En su mayoría estas relaciones son de colaboración y/o subordinación con el Estado Federal y las entidades federativas, predomina el criterio federado que considera al municipio como una institución dependiente de la entidad federativa a la que pertenece, situación que se refleja en la legislación y se empeora en la práctica política.

Resulta necesario conocer la capacidad real del municipio para servir de contrapeso al ejecutivo estatal, como pieza clave para la revitalización del Federalismo, sobre todo por que la participación social generada en ellos ha iniciado procesos de cambio en términos de eficacia, estabilidad y legitimidad gubernamental y administrativa.

El municipio es actualmente solo un mal prestador de servicios públicos, y al mismo tiempo se ha convertido en la instancia de gobierno con un contacto más cercano con la ciudadanía y sus formas de organización, esto le concede un sobrevaluado precio político, que la federación y la entidad federativa insisten en controlar y manipular.

En la idea federal primigenia no se considero al municipio, solo se le ha dado cause a la vida pública dentro de los acuerdos políticos, pero para cualquier intento de redefinición de nuestro Federalismo, deberá tenerse como uno de sus ejes principales al municipio libre

*Nada de lo que sucede en la esfera federal y estatal le es ajeno al municipio; y más bien, de la sensibilidad del municipio para aprovecharse de las políticas federales y estatales depende en gran parte de su legítima supervivencia.* <sup>183</sup>

En el texto constitucional se encuentra la participación municipal dentro del Estado Federal, las detalla con precisión el maestro Quintana Roldan, quien señala:

*Los siguientes artículos; 3,5,16,21,27,31 fracc. II y IV, 36 fracc I y V,41,73 fracc. XXIII, XXV, XXIX, XXIX-C, XXIX-G, 105, 108, 115, 116 fracc. VI, 117 fracc. VIII y 130.* <sup>184</sup>

Actualizando lo anteriormente señalado y con motivo de las recientes reformas al artículo 115 constitucional, de fecha 23 de diciembre de 1999 hay que agregar los siguientes artículos que otorgan facultades a los municipios:

*4, 26 fracc. III, 123 fracc. XXV y XXVI y 128.* <sup>185</sup>

Carecemos de una ley reglamentaria del 115, que especifique y particularice diferencias geográficas, sociales, económicas, políticas, culturales, étnicas etc. Para darle mayor certeza jurídica a la institución municipal.

Es importante destacar que de las 10 reformas constitucionales realizadas al 115 hasta la fecha, destacan por su importancia las del año de 1983 y las últimas del año 2000, pero aun así no se han modificado sustantivamente sus relaciones con los otros ordenes de gobierno, podríamos afirmar que por su tipo y forma, continúan con la misma lógica de tutela políticamente hablando. Tenemos que hacer notar la reforma del año de 1994 al artículo 105 constitucional, que da la posibilidad al municipio de la controversia constitucional.

<sup>183</sup> JACINTO FAYA VIESCA. *Hacia un Nuevo Federalismo...*, op. cit., p. 227.

<sup>184</sup> CARLOS F. QUINTANA ROLDAN: op. cit., p. 102.

<sup>185</sup> *El Municipio Mexicano Reformas y Adiciones al Art. 115 Constitucional.*, ed. CEDEMUN, Secretaría de Gobernación, México, 2000, p. 101.



Es muy difícil encontrar el verdadero contenido de estas relaciones, en escenarios legalistas estáticos, o inmóviles y complejos, llenos de tendencias e intereses políticos, es público y notorio que la federación a sembrado un doble camino el de la teoría y la práctica.

Sin complejidades, lo simple, es fortalecer a la federación a través de administraciones municipales eficaces, que permitan su progreso con mayor capacidad de poder y gestión, a favor de las comunidades que integran las municipalidades.

*El reto en materia de desarrollo sustentable que tienen los gobiernos locales es enorme, su capacidad de gestión propia y la plena y abierta disposición del gobierno federal en la materia nos permitirá evaluar ( en su momento ) que tanto se desea lograr el autentico Federalismo. La materia es reciente en el nivel municipal, la demanda de mayor autonomía es añeja, así la conjunción de ambos elementos permitirá vislumbrar su eventual éxito o fracaso, con una clara concepción de que el acercamiento en desarrollo sustentable es aún proyecto inacabado.* <sup>186</sup>

Como punto adicional por su parte, el Dr. Miguel Acosta Romero, afirma que la federación debe ayudar a los municipios con lo siguiente:

1. *Aportar ayuda financiera directa o indirecta a través de a) mayor participación en impuestos federales; b) subsidios que conceda el gobierno federal a los municipios; c) realización de obras públicas, en cooperación y colaboración con los municipios, y d) otorgamientos de créditos a largo plazo y con bajas tasas de interés, que puedan ser invertidos en obras públicas de naturaleza autoliquidable.*
2. *Asistencia técnica que pueda consistir en: a) establecimientos de escuelas de administración pública; b) formación de funcionarios municipales; c) elaboración de programas de desarrollo únicamente indicativos, y con*

---

<sup>186</sup> ALEJANDRO HERRERA MACIAS. "El Desarrollo Sustentable y la Agenda Municipal en México: Hacia un Fortalecimiento del Pacto Federal"; en *Revista Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* No. 65., ed. INAP, México, 1985, pp. 51-57.

*sugerencias a los municipios; d) creación de centros orientadores en todos los sentidos, jurídico, político, administrativo y social para los municipios, así como de intercambio de experiencia internacional.*<sup>187</sup>

Nada más que estas son relaciones de auxilio o colaboración y denotan dependencia, supeditación, que se convierten en permanentes que es lo que a lastimado la función política y administrativa de la vida municipal.

De igual manera, la supremacía constitucional de los poderes federales en el ejercicio de la función de control constitucional, se proyecta hacia los municipios mediante la procedencia del juicio de garantías, contra actos de sus órganos representativos violatorios de la ley fundamental, además de la potestad que la misma constitución otorga al congreso de la unión para legislar en los asuntos concurrentes con la federación, por lo tanto, el órgano legislativo federal también funciona como legislador ordinario en relación con los temas municipales.

### **c) Del Estado federado hacia el municipio.**

Antes que nada el Federalismo tiene que ser un diseño institucional que no modifique los valores históricos y culturales, su revisión es en cierta medida producto de la exigencia del Estado Federal, dentro de un nuevo contexto mundial. La efectiva cohesión nacional, se fortalece en el desarrollo sustentable de múltiples polos de decisión.

Como se construye un vínculo de pertenencia, que reactive identidades regionales o locales y articule los intereses públicos en los sistemas representativos y de gobierno, es decir múltiples realidades, que no signifique fortalecer a los Estados federados o a los municipios en detrimento de la unidad nacional o viceversa; solamente actualizando el

---

<sup>187</sup> MIGUEL ACOSTA ROMERO. "Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas"; compiladores Jiménez Ottalengo Regina y Jorge Moreno Collado et alii; *Los Municipios de México.*, ed. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1978, p. 31.

Federalismo desde la base comunitaria y conduciéndolo por los municipios y entidades federativas hasta la federación.

En nuestro Federalismo la institución estatal y municipal deben ser instituciones abiertas y receptoras, que recojan la opinión ciudadana para dar sentido a las políticas públicas nacionales.

Al establecer en la carta fundamental que el municipio es la base de la organización territorial del Estado federado, se vincula directamente a él e indirectamente a la federación, pero en ocasión de la voluntad nacional, las relaciones son a la inversa, por lo tanto, son permanentes y de inmediata repercusión.

En México los constituyentes federales instituyeron al municipio, inscrito a la órbita de los Estados miembros. Y como ya se dijo queda fuera en términos expresos del pacto en el artículo 40 constitucional. Así como también en el 119 y 124 constitucionales.

Es oportuno exponer ahora, con base en los preceptos constitucionales federal y estatales, los nexos del municipio con la entidad federativa de la que forma parte, y poder describir la naturaleza de sus relaciones.

Con el fin de lograr una mayor especificidad y por la gran cantidad de vínculos, dicho análisis se realizará atendiendo a la clásica división tripartita de poderes, frente a la estructura gubernativa de la entidad federativa.

En este orden, los poderes de los Estados federados, es decir las estructuras de gobierno estatal, son más propensas que la federación a centralizar sus decisiones; que por supuesto deterioran las iniciativas locales y destruyen las viabilidades de desarrollo local.

*Los congresos locales han tendido a subordinarse al ejecutivo estatal y los cabildos por su parte, igualmente han tendido a subordinarse al presidente municipal, los vicios de nuestro*

*sistema político y de nuestra cultura de ejercicio del poder, se manifiestan nitidamente en las instituciones locales.* <sup>188</sup>

### **Poder legislativo.**

Este órgano del Estado federado, también funciona como legislador constitucional ordinario en materia municipal, pues en su ejercicio le compete regular por medio de normas generales su régimen interior debiendo respetar, en todo caso, las atribuciones de los preceptos de la constitución federal, que le dio origen y a partir de la cual sustenta su estructura.

En ejercicio de su función el congreso local expide la constitución del Estado correspondiente, donde normalmente se contiene siempre un capítulo referente a los poderes municipales, que aprueba las bases generales municipales contenidas en la denominada ley orgánica o código municipal.

Pero además, en otros ordenamientos específicos se establecen preceptos que delimitan las atribuciones del municipio, otorgadas en la legislación federal respecto de materias concurrentes, entre tales disposiciones se encuentran diversidad de leyes; de salud, educación, vivienda, religión, desarrollo urbano, ecología, asentamientos humanos, ecología, responsabilidades de los servidores públicos, etc.

Por otra parte, el vínculo Estado federado y municipio por medio del órgano legislativo aparece cuando este, con base en el régimen constitucional federal, efectúa acciones de; suspensión de ayuntamientos o revocación del mandato de alguno de sus miembros, en la autorización de su facultad reglamentaria, en el control patrimonial sobre la institución municipal entre las que destacan sobre los bienes inmuebles municipales, el autorizar la celebración de empréstitos por parte de las autoridades edilicias o convenios que excedan su periodo, autorizar las contribuciones que el Estado establezca en su favor y aprobar su ley de ingresos, fundamentalmente.

---

<sup>188</sup> ENRIQUE CABRERO MENDOZA. "Los Nuevos Gobiernos Locales en el México de Nuestros Días. Hacia una Nueva Estrategia para la Descentralización". en *Revista Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 15.*, ed. INAP, México, 1991, p. 198.

Y lo más relevante es la inspección en el manejo de la hacienda municipal por medio de la Contaduría General de Glosa o Contaduría Mayor de Hacienda, según sea el caso de su denominación.

*La Contaduría Mayor de Hacienda es un órgano técnico de auxilio del Congreso estatal encargado de operar los mecanismos reguladores externos y fiscalizadores de la administración pública estatal, municipal y de todos aquellos organismos que manejen fuentes o valores públicos, con el objetivo de señalar con oportunidad las posibles desviaciones presupuestales, así como violaciones a los principios generales de la contabilidad gubernamental, para el efecto de que esté en posibilidad de adoptar medidas que impidan, reduzcan o dificulten tales irregularidades* <sup>189</sup>.

Señalaremos solo algunas disposiciones hasta el momento vigentes, en algunas constituciones locales, referentes al caso, que por su similitud varían en su redacción pero no en su contenido:

*Artículo 56. De las facultades del congreso:* <sup>190</sup>

*XII. Expedir leyes que rijan el patrimonio del Estado y el de los municipios. Autorizar a los ayuntamientos cualquier tipo de enajenación de bienes inmuebles del dominio de los municipios (...).*

*Artículo 29. Son atribuciones del congreso:* <sup>191</sup>

*VIII. Legislar sobre la organización y el funcionamiento del municipio libre.*

*X. Legislar a todo lo relativo al fondo legal de los municipios.*

*XXVII. Fijar los ingresos que deberán integrar la hacienda de los municipios (...).*

*XXIX. Crear o suprimir municipios dentro de los ya existentes una vez que se halla satisfecho (...).*

*XLIV. Citar a los presidentes municipales para que informen el estado que guarden sus respectivos ramos.*

---

<sup>189</sup> MÁXIMO N. GÁMIZ PARRAL. *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, ed. UNAM, México, 1990, p. 273.

<sup>190</sup> *Constitución política del Estado de Hidalgo*.

<sup>191</sup> *Constitución Política del Estado de Chiapas*.

*Artículo 61. Son facultades de la legislatura:* <sup>192</sup>

*XXVII. Legislar en materia municipal. (...)*

*XXVIII. Declarar por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, la suspensión de ayuntamientos y que estos han desaparecido; suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. (...)*

*XXIX. Designar a propuesta del ejecutivo de entre los ciudadanos vecinos de los municipios que corresponda a los ayuntamientos provisionales, a los consejos municipales. (...)*

*Artículo 63. Pertenece al congreso:* <sup>193</sup>

*XIII. Revisar y aprobar en su caso, cada año y cuando lo juzgue conveniente, las cuentas de cobro e inversión. (...)*

*Artículo 44. De las facultades del congreso:* <sup>194</sup>

*X. Aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas.*

*XIX. Suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros (...).*

*Artículo 63. De las facultades del congreso:* <sup>195</sup>

*VIII. Calificar las elecciones ordinarias y extraordinarias de gobernador del Estado, de los senadores al congreso de la unión y de los ayuntamientos, haciendo las declaratorias correspondientes (...).*

*XV. Expedir anualmente la ley de ingresos para los municipios del Estado.*

*XIX. Revisar las cuentas públicas municipales (...).*

*XXIX. Suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y (...).*

---

<sup>192</sup> *Constitución Política del Estado de México.* ( Recientemente en Enero de 1999 después de 18 meses en que la legislatura local, suspendió el mandato del presidente municipal de Valle de Bravo electo para el periodo constitucional 1997-2000; la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en controversia constitucional ordeno se le reinstalara a sus funciones, lo que demuestra los extremos políticos a los que se puede llegar en estos casos.

<sup>193</sup> *Constitución Política del Estado de Nuevo León.*

<sup>194</sup> *Constitución Política del Estado de Michoacán.*

<sup>195</sup> *Constitución Política del Estado de Guanajuato.*

*Artículo 27. Son facultades del congreso:*<sup>196</sup>

*II. Decretar las contribuciones necesarias para cubrir los gastos del Estado y de los municipios (...).*

*V. Examinar las cuentas públicas que mensualmente deben presentar los gobernadores, los presidentes municipales, (...).*

*XXIX. Expedir leyes que regulen las relaciones del Estado y de los municipios con sus trabajadores.*

*Artículo 30. Facultades del congreso:*<sup>197</sup>

*III. Revocar los acuerdos de los ayuntamientos a petición del ejecutivo del Estado (...).*

*VII. Señalar las contribuciones y otros ingresos que deberán formar la hacienda pública municipal (...).*

*XL. Suspender ayuntamientos así como declarar según sea el caso que han desaparecido (...).*

*XLV. Designar en los casos de suspensión o desaparición de un ayuntamiento a tres personas que necesariamente (...), para integrar el consejo municipal.*

*Artículo 75. De las facultades de la legislatura:*<sup>198</sup>

*XXV. Autorizar al ejecutivo y a los ayuntamientos para contratar empréstitos (...).*

*XXX. Aprobar la ley de ingresos estatal y municipal y el presupuesto de egresos del Estado (...).*

*XXXIV. Decretar la ley orgánica municipal.*

*XXXV. Crear o suprimir municipios y reformar la división política del Estado (...).*

*Artículo 36. Facultades del congreso:*<sup>199</sup>

*VII. Imponer las contribuciones que deban corresponder al Estado y a los municipios, (...), determinar conforme a la constitución política federal y a esta constitución las participaciones que correspondan a los municipios en los impuestos federales y estatales (...).*

*X. Erigirse en el colegio electoral para ejercer las atribuciones que la ley señala (...).*

<sup>196</sup> Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

<sup>197</sup> Constitución Política del Estado de Yucatán.

<sup>198</sup> Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

<sup>199</sup> Constitución Política del Estado de Tabasco.

*XX. Dirimir los conflictos políticos y de límites entre el municipio y el Estado y de los municipios entre sí.*

Lo anterior para ejemplificar, la forma en que las relaciones se construyen bajo este concepto político y jurídico de invasión del ámbito municipal, por parte de las entidades federativas, en su copia oficiosa de la constitución federal.

Es casi general, que en este sentido el congreso local realice funciones materialmente jurisdiccionales que consisten en: conocer los asuntos intermunicipales e interestatales ( potestad de la mayoría de las legislaturas locales ); dirimir los conflictos entre el municipio y los poderes ejecutivos y/o judicial del Estado respectivo ( esto según disposiciones expresas de varias constituciones ).

En la mayoría de los casos la institución municipal interviene en la formación de la voluntad estatal, ya que se requiere la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos ( como ocurre en las relaciones Federación-Estado ), para la aprobación de reformas a las constituciones locales.

En algunos casos en el campo de las relaciones entre el Estado federado y la institución municipal por conducto del poder legislativo, se encuentra la función de calificar elecciones estatales y/o municipales.

La facultad de los ayuntamientos de iniciar leyes ante los congresos o legislaturas de los Estados, en temas de interés municipal, se confiere en todas las constituciones locales.

**Poder ejecutivo.**

Al respecto señalaremos que la constitución federal, hace mención de los nexos entre el poder ejecutivo estatal y el municipio, en dos casos y establece:



## Artículo 115, fracción I:

*Cada municipio será **gobernado** por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de **manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del Estado.***

## En su fracción VII:

*La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las ordenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden publico (...).*

Existe claramente la prohibición al ejecutivo local, de ejercer acciones de control directo sobre los órganos de representación política o comunal, como ocurrió en la época virreinal en virtud de la constitución gadatina de 1812, que creó las llamadas prefecturas políticas.

Y precisamente esto influye en las formas cuantitativas o cualitativas de sus relaciones, de ahí nuestro interés del hecho innegable de señalar el predominio del ejecutivo estatal sobre los cabildos municipales, desde el punto de vista político-partidista.

La celebración de convenios de coordinación entre el ejecutivo federal o estatal y los ayuntamientos; en el nuevo texto de las reformas, dispone la posibilidad de concertar tales acuerdos entre estos órganos de representación lo que es de suma importancia como se vera mas adelante, aunque para algunos constitucionalistas se antoja absurdo romper con la división de competencias prevista por la carta fundamental, sustento del sistema federal.

Si bien la constitución federal respecto del asunto en estudio no contiene más preceptos que los ya enunciados, son nuevamente los propios Estados federados quienes establecen vínculos entre el ejecutivo

estatal y el municipio, en sus constituciones, leyes municipales y demás ordenamientos estatales, como ejemplos basta señalar los siguientes:

*Artículo 77. Son facultades y obligaciones del gobernador:* <sup>200</sup>  
*XXXI. Asumir la representación política y jurídica del municipio para tratar los asuntos que deben resolverse fuera del territorio estatal.*

*XXXIII. Ser conductor para cubrir a los municipios las participaciones federales que les correspondan, conforme a las bases, montos y plazos que fije la legislatura.*

*Artículo 60. Facultades y obligaciones del gobernador:* <sup>201</sup>  
*XX. Visitar los municipios del Estado para imponerse de sus necesidades (...).*

*Artículo 51. Facultades y obligaciones del gobernador:* <sup>202</sup>  
*XV. Coordinar la inversión pública estatal y municipal (...).*

*Artículo 79. Son facultades y obligaciones del gobernador:* <sup>203</sup>  
*XLI. Cuidar que el funcionamiento de los servicios públicos en todo el Estado sea uniforme en cuanto a formalidades y expedición de documentos y, en su caso, exigir y obtener del ayuntamiento respectivo, la inmediata eliminación de cualquier anomalía que se advierta en los procedimientos o en el desempeño de las labores de los servicios públicos.*

*Artículo 93. Son facultades del gobernador:* <sup>204</sup>  
*XV. Dar órdenes a los presidentes municipales, presidentes de sección y comisarios de policía, sobre asuntos relativos a los ramos cuya administración general en el Estado corresponda al ejecutivo.*  
*XXLX. Practicar visitas a los municipios del Estado cuando lo estime conveniente, ya por sí mismo o por medio de inspectores que nombre al efecto, proveyendo lo necesario en el orden administrativo e informando al Congreso o al*

---

<sup>200</sup> Constitución Política del Estado de México.

<sup>201</sup> Constitución Política del Estado de Michoacán.

<sup>202</sup> Constitución Política del Estado de Tabasco.

<sup>203</sup> Constitución Política del Estado de Baja California Sur.

<sup>204</sup> Constitución Política del Estado de Chihuahua.

*Supremo Tribunal de las faltas que notare y cuyo remedio corresponda a los Poderes Legislativos y Judicial.*

*Artículo 56. Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado las siguientes:*<sup>205</sup>

*XII. Celebrar y ejecutar actos de dominio sobre bienes propiedad del Estado; concertar empréstitos en los términos que soliciten los ayuntamientos.*

*XLV. Presidir las reuniones de los ayuntamientos cuando lo estime conducente, sólo con el estricto fin de proveer el bien y a las necesidades de la colectividad.*

*Artículo 55. Son facultades y obligaciones del gobernador:*<sup>206</sup>  
*XVI. Suspender los acuerdos de los ayuntamientos cuando fueren contrarios a la constitución federal o a la del Estado o sometiéndolos al congreso del Estado, para éste resuelva definitivamente.*

Por otra parte, el jurista Jorge Luis Ibarra, comentando la ley orgánica de administración municipal del Estado de Sonora, señala:

*La L.O.A.M. concede al gobernador entre otras: la jefatura suprema de las fuerzas públicas de la entidad; el derecho de opinar antes de que el congreso resuelva la separación o suspensión de un ayuntamiento; la facultad de nombrar representantes en las visitas de inspección que realice el congreso; aprobar con anticipación al congreso la enajenación de bienes de dominio privado y la desincorporación de los bienes de dominio público de los municipios, y declarar instalados a los ayuntamientos y consejos municipales.*<sup>207</sup>

Entonces que sucede, necesitamos o no definiciones claras de los términos federalistas? Y una política institucional, en el sistema federal, que provoque la adecuación correcta del espíritu federalista mexicano en todo el territorio nacional.

<sup>205</sup> *Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.*

<sup>206</sup> *Constitución Política del Estado de Yucatán.*

<sup>207</sup> JORGE LUIS IBARRA N. "Centralismo y Reforma Municipal en Sonora"; en *Centro Nacional de Estudios Municipales No. 17.*, ed. Secretaría de Gobernación, México, Septiembre-Octubre de 1987, pp. 214-215.

Por que, con base en los preceptos existentes en las constituciones locales, se puede concluir que de estas principales facultades, es de donde se vinculan las relaciones entre los gobernadores y los presidentes municipales.

### **Poder judicial.**

Se ha pretendido fundar, que el municipio ejerce funciones jurisdiccionales en virtud de la existencia de juzgados municipales en algunos territorios municipales, lo que originaría una interdependencia entre éste y el poder judicial de dichos Estados federados; sin embargo, tal situación no se presenta dado que tales juzgados municipales, sólo tienen el calificativo, pues sus titulares y demás personal adscrito son nombrados en la mayoría de los casos por los Tribunales Superiores de Justicia Estatales.

Esta competencia territorial se distribuye mediante distritos judiciales que, por lo general, rebasan la extensión geográfica del municipio. Por lo tanto, conviene su denominación en juzgados menores o de menor cuantía, términos empleados en la mayoría de las constituciones locales.

Independientemente de que por ejemplo, las leyes orgánicas del poder judicial en Aguascalientes, Oaxaca o Coahuila, dispongan la intervención de los ayuntamientos, en la designación de los llamados jueces municipales, proponiendo ternas de candidatos a este cargo, pues finalmente la decisión corresponde al tribunal estatal, mismo que conserva la facultad de remoción.

De lo expuesto se concluye que en este rubro son casi nulas las relaciones entre la estructura judicial estatal y el municipio.

Ya en sentido positivo, tales vínculos aparecen en la relación de cooperación, pues los códigos procesales de las entidades federativas disponen que los municipios son auxiliares de los órganos judiciales del Estado, y así, por ejemplo, las dependencias del ejecutivo municipal coadyuvan con éstos, entregando citaciones a las partes actoras en procesos judiciales, prestando en ocasiones la fuerza pública municipal

para la ejecución de las resoluciones judiciales, y en la realización de diligencias.

Otra fuente de relaciones, entre el órgano judicial y el municipio es la potestad que se otorga al Tribunal Supremo en algunos Estados para resolver las controversias entre los poderes del Estado federado y el municipio ( Colima, Durango, Guerrero, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Zacatecas ); o sólo entre el ejecutivo local y el municipio ( Campeche, Sonora y Oaxaca ); o entre el legislativo y el municipio ( Hidalgo ). Esto reproduciendo el ámbito de control constitucional que dentro del sistema federal, realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Hecho el análisis anterior respecto de los tres poderes del Estado federado respecto del municipio y su ayuntamiento, corresponde ahora analizar de que índole son las relaciones anotadas, como paso previo al estudio de la sustantividad del municipio.

Se han suscitado las más variadas opiniones que se pueden agrupar en dos vertientes:

- 1. Las que afirman una total subordinación de la institución municipal al Estado miembro. Y**
- 2. Las que afirman la interdependencia entre ambas entidades.**

Dentro del primer grupo, es representativa la opinión del destacado constitucionalista Manuel González Oropeza, quien en relación al asunto que nos ocupa, manifiesta:

*El sistema de la constitución vigente trasladó las funciones de control que tenían las jefaturas políticas a los poderes de los Estados (...). De esta forma la autonomía política, independencia o libertad de los municipios, se plantea fundamentalmente frente a los poderes de los Estados y no tanto en relación con el gobierno federal. Por el momento el*

*grado de desarrollo de los municipios se circunscribe al autogobierno administrativo.* <sup>208</sup>

Aquí volvemos al asunto de la normatividad social, en lo referente a lo que no constituye voluntad nacional. Tampoco la competencia municipal limita al aspecto administrativo, pues ejerce funciones formalmente de gobierno y materialmente legislativas al expedir los reglamentos de sus actividades.

Por otra parte, en relación con la segunda postura anotada, el Lic. José Francisco Ruiz Massieu, determina:

*(...) El municipio de México no está sometido al poder jerárquico de las otras esferas de gobierno, porque ese poder es propio de los arreglos meramente administrativos, y conlleva los poderes de designación y mando; se trata en realidad de un poder de tutela, normalmente expost excepcional y expreso.* <sup>209</sup>

Nosotros consideramos, que se puede afirmar que si bien constitucionalmente se instituye al municipio con un ámbito competencial determinado, a la vez, en este mismo código fundamental se delimita su actuación en la intervención del Estado federado, para que este sea quien legislativamente determine sus factores políticos, económicos y sociales.

Sin embargo, la entidad federativa en múltiples ocasiones se extralimita en el ejercicio de sus facultades de control y actúa directamente sobre la entidad municipal, con base en planes y programas regionales, que son formulados en términos muy amplios, dando margen a interpretaciones disímiles o inclusive dictando disposiciones inconstitucionales.

---

<sup>208</sup> MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA. "La Autonomía Vista por las Legislaciones locales"; en *Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas: La Reforma Municipal Mexicana No. 2.*, ed. UNAM, México, 1986, p. 502.

<sup>209</sup> JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU. "El Municipio en la Carta de Querétaro"; en *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario.*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1992, p. 101.

Por ende, se infiere que las relaciones entre la entidad federativa y el municipio, son en su mayoría de auxilio, dependencia o subordinación, de este último respecto de la primera, y en donde las luchas de facciones políticas se acentúan de tal manera que los otros ordenes de gobierno, por encima del municipio no permiten el desarrollo de las iniciativas locales y hasta en los programas de gobierno se incorporan tendencias partidistas, que excluyen a quienes no comparten la ideología de las autoridades municipales en turno.

Limitándose el desarrollo y el bienestar público, al grado de depender precisamente de los principios de estas relaciones las posibilidades de entendimiento entre ordenes de gobierno emanados de distintos partidos políticos. Estos principios deberían estar basados en las condicionantes de un pacto federal auténtico de participación, democratización y descentralización.

Terminamos recordando al maestro Zorrilla quien afirmaba que:

*Los gobiernos municipales no deben ser empequeñecidos ni por las autoridades y oficinas estatales desconcentradas, ni por grupos locales con poderes económicos y sociales. Las facultades y recursos de los gobiernos federal y estatal desconcentrado o actuante desde el centro serán siempre cualitativamente importantes y cuantitativamente relevantes, pero no debieran nunca manifestarse en detrimento de los gobiernos municipales.* <sup>210</sup>

#### **4.- Consideraciones acerca del Federalismo, el Municipalismo y la Legitimidad.**

México es una nación con un gran apego a su memoria federalista, que se pactó en la constitución de 1824, que fue evolucionando hasta que dio cohesión al proyecto nacional y definió su estructura y organización.

---

<sup>210</sup> PEDRO G. ZORRILLA MARTINEZ. "Autonomía y Democracia"; en *Revista de LAPEM* No. 38, Estado de México., ed. IAPEM, Toluca, 1995, p. 194.

Su división federativa en la consiguiente coexistencia de dos jurisdicciones –federal y local- y de tres ordenes de gobierno, incluido el municipio, no establece en la ley un sistema de equilibrios, que controle el poder público y distribuye competencias, al tiempo de fundamentar la unidad del Estado Federal, sin reconocer la diversidad geográfica e histórica, la variedad de culturas regionales y locales y las necesidades que integran nuestras realidades e idiosincracia.

Por lo que el sistema federal o Federalismo es un pacto de funcionarios y no de instituciones que se traduce en la centralización de un conjunto de competencias conferidas a los poderes de la unión, con una formula de descentralización de otras, en tanto se compone de colectividades miembros que poseen parcialmente autonomía y libertad constitucional.

Su vigencia como forma de organización política y social del Estado Federal, radica en su capacidad de adaptación, atendiendo a las circunstancias cambiantes, como un proceso pragmático y dinámico de distribución del poder, responsabilidades y recursos.

Su problema fundacional es la crisis institucional, que hay que reconocer la sembró un partido hegemónico y la movilidad de diversos partidos políticos en los ámbitos de gobierno, que se transmiten y convierten intereses económicos, políticos y sociales generales en particulares, de tal manera que nunca llega la llamada reforma del Estado Federal.

La problemática del actual Federalismo mexicano es teórica, conceptual y practica, los actores son muchos y muy diversos, que solo suponen negociaciones y consensos públicos, es un solo proceso unilateral de decisiones desde la federación.

El Federalismo mexicano pretendió ser un proceso de acercamiento progresivo, entre las propuestas políticas y las demandas sociales, que tuvo influencia de otros movimientos sociales en el mundo. Desde entonces los factores externos e internos del escenario internacional y nacional, han marcado de manera significativa, nuestro proceso institucional federalista que no a podido concretarse.



La opinión compartida es que desde antes de 1857, la intención política ha sido una descentralización administrativa y no un autentico Federalismo con descentralización política, el contenido de los derechos políticos y sociales que se han consagrado en las constituciones, fueron definidos en el Federalismo corporativo, ideado por el Estado y un partido hegemónico a través de privilegios y concesiones.

A esa misma lógica respondió la estructuración y delimitación de competencias de Estado Federal, en donde sobre las fuerzas sociales se constituían las instituciones. Los Estados eran simples unidades administrativas y los municipios casi ni existían.

El estudio de los derechos socio-políticos en la constitución de 1917, nos indica una esfera de competencias concurridas, pero esa misma tendencia no la encontramos en el ámbito político, donde sigue predominando la rígida separación entre federación y Estados federados. Y la institución municipal continua como un subtema, concedido como indemnización de la guerra revolucionaria y no como una vía para acercar a los ciudadanos a las instituciones públicas.

Así se continua alimentando nuestra *Teoría de la Ocasionalidad*, y que entre derechos políticos y derechos sociales exista una separación, como resultado de impedir la consolidación de un Federalismo de Cooperación, ( con características pragmáticas y dinámicas ) dada la incapacidad de conjugar derechos políticos de corte tradicional, con derechos sociales de rasgos innovadores. El proceso de construcción del pacto federal, siempre a sido un movimiento del centro a la periferia, desde la antigua federalización de responsabilidades y competencias.

La experiencia centralizadora en México a sido una realidad que durante muchas décadas, no a justificado sus propósitos en la unificación y el desarrollo nacional, ha dejado de tener vigencia y se ha convertido, en una actitud del sistema político mexicano, para la protección de intereses. Todos los intereses deben estar dispuestos a someterse *per se* a una norma superior, en un sistema federal como el nuestro de gobierno republicano.

Es en las últimas dos administraciones federales, en donde el Federalismo autoritario y centralizado encontró su máximo grado de perfección ( como ejemplo solidaridad y progreso ).

Los costos y las consecuencias al país han sido graves se presentaron; desigualdades regionales, pobreza y miseria, desempleo, inseguridad, insalubridad, corrupción, desequilibrios ambientales y urbanos, ineficacia en la prestación de los servicios públicos, en la vivienda, desabasto, etc.

No nos queda más que decir que el obstáculo para una nueva sociedad y un nuevo gobierno, es la ausencia de un nuevo orden constitucional en el Federalismo y una nueva correlación de fuerzas entre la sociedad y los gobiernos y viceversa.

El análisis nos ubica en los siguientes puntos de origen:

- ⇒ **El Federalismo es un tema político, que tiene que tener un cambio cualitativo en la idea y los fines, que decida y defina cuales son las cuestiones estratégicas, capitales o nacionales de interés común para toda la nación que determinen la conducción del país.**
- ⇒ **Reestructuración del sistema político en cuanto al reequilibrio de las correlaciones entre los ordenes de gobierno y la sociedad, reivindicando en su labor a la institución municipal.**
- ⇒ **Que en el Federalismo, las vertientes descentralizadoras y la democracia son parte de un todo, el error a sido operarlas aisladamente.**
- ⇒ **Que el diseño del Federalismo, implementado desde el centro hacia los Estados y municipios en la realidad no a funcionado, la oportunidad ahora es invertirlo, para producir una ideología institucional en la acción de las instituciones públicas.**
- ⇒ **Que la participación ciudadana, producirá nuevas formas de relaciones intergubernamentales entre actores políticos ya que no va ser posible buscar soluciones como antes en la omnipotencia del poder ejecutivo.**

Un sistema federal en parte centralizado, fuerte que asegure y fortalezca la unidad nacional y en otra parte, de espíritu descentralizador fundado en la democracia representativa y participativa con verdaderas instituciones estatales y municipales, capaces de generar legitimidad y estabilidad social. Situación en donde los partidos políticos tiene una gran responsabilidad como apuntaremos mas adelante.

Los Estados federados y los municipios necesitan participación plena en las tareas federales. Hacia un nuevo o verdadero o autentico Federalismo de Cooperación como se le quiera llamar, el municipio debe ser visto no nada mas como una entidad administrativa sino primero como una entidad política y social, base fundante de la legitimidad y funcionamiento del Estado Federal, así ha funcionado en el resto del mundo; Alemania, Australia, Suiza, Canadá, U.S.A, etc., aunque aquí no apareció de esa manera, eso no significa que pueda servir a la nación.

El gobierno central debe estar consciente de que ya no es la única instancia que desarrolla política y socialmente al país, que su legitimidad y trascendencia esta en las entidades federativas y los municipios. De lo que se trata de fondo, es desvincularse de la ilegitimidad, que por esas causas se des gobiernan a las municipalidades, en razón de esta política de arreglos y componendas políticas y sociales.

Hoy consideramos que los retos del Federalismo siguen siendo:

- ⇒ **El fomento a una nueva cultura institucional federalista en las estructuras del gobierno.** Razón imperante de Estado, es el fomento de una consciencia pública, que motive el interés de la participación ciudadana en la toma de las decisiones públicas. Que vincule a las decisiones nacionales, la participación de los Estados federados y los municipios. Que conciba un real Federalismo Cooperativo; pragmático y dinámico, no jerarquizado que motive la cooperación y no la competencia desleal, con relaciones sólidas y fuertes en cuanto a las cuestiones capitales pero interdependientes en los asuntos regionales y locales.
- ⇒ **El replanteamiento de la distribución de competencias.** Mucho se ha dicho de la formulas y en que consisten y cual es nuestro estilo jurídico, pero resulta indispensable discernir su establecimiento formal con el propósito de que nuestras facultades exclusivas se conviertan en plenas concurrencias, a partir de una revisión de las áreas estratégicas o cuestiones de Estado.
- ⇒ **El fortalecimiento legislativo.** Ya no se debe hablar de regiones geográficas, políticas o económicas de manera aislada, toda actividad; social, política, económica, cultural etc. forma parte de la federación y en esto, el congreso federal, las legislaturas

locales y los cabildos, deben unificar criterios comunes y se conviertan en verdaderos espacios de debate, análisis y propuestas.

- ⇒ **El fortalecimiento de la vida municipal.** Sin tutorías federales y estatales el impulso a los ayuntamientos debe ser diferenciado e inmediato, la oportunidad de que pueda enfrentar el desarrollo es ahora, solo la libertad y autonomía combatirán el desgobierno.
- ⇒ **La disminución de estructuras federales.** La manifestación federal hacia el interior de las entidades federativas y los municipios, con la intención de extender su competencia, a constituido una opresión en el desenvolvimiento de las regiones. Es un gobierno paralelo aislado e indiferente, que no favorece las iniciativas de desarrollo regional, ni los consensos locales.
- ⇒ **Una democracia participativa y representativa.** Que fortalezca la dualidad pueblo-gobierno y legitime la acción gubernamental.

Asimismo, Municipalismo y Federalismo en su relación recíproca para con el Estado Federal mexicano, son tratados en apartados diferentes; el carácter administrativo y político del municipio, su autonomía, vista desde dentro del sistema federal, no sirven de apoyo para lograr concebir la realidad social mismo municipio, como la vía idónea para contemplar un Federalismo de Cooperación.

## **CAPITULO TERCERO**

### **FEDERALISMO MUNICIPAL, OBJETIVO SOCIAL, NECESIDAD FEDERAL**

#### **Condiciones de la institución municipal a través del sistema federal.**

Precisamente estas condiciones o caracteres, nos obligan insistir en el contenido del pacto social, para la conformación de un régimen político y de gobierno, que constituya la satisfacción de los intereses de todos dentro del Estado Federal y sus colectividades, sin excepciones, que inicie en la célula más importante de la sociedad, sus municipios.

Como una aproximación a precisamente mejores condiciones en su desarrollo y relaciones con los otros ordenes del gobierno, dentro de múltiples conceptualizaciones del orden o sistema federal.

Tenemos que cultivar nuestros elementos propios; definir y revisar nuestros asuntos nacionales, regionales y municipales para que conjuntamente dentro de la institucionalidad federal, se descentralicen no solo racional sino equitativamente competencias y responsabilidades.

El poder municipal, muchas veces mermado por el centralismo de la federación y de los Estados federados, ( doblemente centralizado ) es un poder con dos vértices, el primero real, es decir, se manifiesta en los hechos en la voluntad ciudadana y el segundo, regulado, acotado por la practica política en lo jurídico.

Ambos vértices partes de nuestro sistema ( formales e informales ), nos llevaron a reflexionar sobre su objetivo social y la necesidad de construir un Federalismo, que no sea estático que sea propositivo y actuante desde la entidad municipal hacia la federación.

*Ya que el proceso federal requiere de una readaptación y renovación constante como todas las cosas humanas, en la funcionalidad siguen haciendo presencia los elementos de propensión natural que se computaron para tomar la decisión, como el Estado que no es, sino esta siendo permanentemente en la dinámica del régimen político, el Federalismo es una empresa cotidiana.* <sup>211</sup>

Desde el surgimiento del Federalismo que partió de los hechos históricos a finales del siglo XVIII en Norteamérica, hoy Estados Unidos de América, su sistema federal ha ido evolucionando tanto en los inspiradores del Federalismo, como en diversos países que han adoptado esta forma de organización del gobierno en el mundo actual, excepción en México.

Es evidente que las trece colonias que se independizaron de la corona inglesa, estableciendo el sistema federal posteriormente a la confederación y constituyeron los Estados Unidos de América, influyeron al constitucionalismo moderno, incluso no es válido ignorar el alcance extendido a las instituciones políticas y jurídicas de los cinco continentes.

Al respecto, el maestro Armenta López apunta:

*El Estado Federal y la forma de gobierno republicano presidencial contribuye la aportación más genuina de los Estados Unidos de Norteamérica al derecho constitucional del Estado liberal moderno. Ambas formas descansan en el principio de la distribución de funciones en el ejercicio del poder político, al mismo tiempo que establecen una nueva manera de coordinación entre las mismas, todo ello bajo un sistema por demás original en el que coexisten dos órdenes jurídicos perfectamente relacionados entre sí.* <sup>212</sup>

Pues bien, el Estado Federal es adoptado y adaptado por un número significativo de países. Para México, la forma federal fue establecida por vez primera en 1824.

---

<sup>211</sup> GERMAN J. BIDART CAMPOS: *op. cit.*, p. 45.

<sup>212</sup> LEONEL ALEJANDRO ARMENTA LÓPEZ. *op. cit.* p.15.

Se ha discutido y debatido bastante, sobre sí la constitución de 1824, fue copia de la norteamericana de 1787; sin embargo y como haya sido, el Federalismo mexicano es también un proceso socio-político e histórico que al ser plasmado en la constitución del 24, recoge la noción de un gobierno federal pero que agrega particularidades propias, como el hecho de que el pacto federal parte, de la supuesta preexistencia de Estados libres y soberanos y de la exclusión municipal.

*Fiel al Federalismo clásico, que consideraba que el municipio es una institución de derecho local, el acta de 1824 no contiene prevención alguna sobre el ente municipal. La constitución de 1824 sigue las líneas generales del acta, pues ni siquiera consagra la llamada garantía institucional, esto es, no garantiza que los Estados se compondrán de municipios.* <sup>213</sup>

En 1836, al arribo de los conservadores, el Federalismo mexicano es interrumpido; la figura de Antonio López de Santa Anna, predomina en el ambiente político así como la falta de consensos, la idea centralista de que el sistema federal era el origen y causa de la inestabilidad política, social y económica reinante, provocó la desaparición temporal del Federalismo; dada la situación imperante, surgen las siete leyes constitucionales de 1836, mismas que no serían la solución a la inestabilidad política, social y económica del país.

Los municipios para los conservadores constituían entidades delegacionales de la administración pública y para los liberales aunque nunca lo llevaron a la práctica, consistían en instituciones públicas con soberanía, llenas de autonomía e independencia total.

El Federalismo, se reestableció en 1847 nuevamente, aunque por breve tiempo y luego de la antesala de las Bases Orgánicas de 1843 ordenamiento centralista. El Acta Constitutiva y de Reformas sancionada el 18 de mayo de 1847, introdujo cambios importantes, entre otros la supresión de la figura de Vicepresidente y el sistema de control constitucional mediante el juicio de amparo; y sobre las partes integrantes de la federación, reconocía las señaladas por el artículo

---

<sup>213</sup> JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU. *Estudios de Derecho Politico...*, op. cit., p. 32.

quinto de la constitución de 1824 y anexaban un nuevo Estado, Guerrero.

En ese año, 1847, México perdería más de la mitad de su territorio. El país no poseía la brújula para encontrar la estabilidad, al tiempo de implementar un incipiente Federalismo municipal.

El triunfo liberal sobre los conservadores despejó la incógnita: ¿Federalismo o Centralismo?, vieja polémica que surgió nuevamente entre 1821 con la independencia y hasta la constitución de 1857, la cual se resolvió nuevamente el federalismo al prevalecer las ideas liberales.

*Lo cierto es que el apogeo de federalistas y centralistas encuentra su punto entre los años 1851 y 1854, y la revolución de Ayutla, un año más tarde, las da por terminadas con el triunfo de la corriente liberal, consagrando el régimen federal en la constitución reformista de 1857.*

*Puede decirse que el Federalismo se afianzó en el texto de la constitución de 1857, más no su aplicación en los años del porvenir, pues saltaron al escenario el imperio de Maximiliano y la dictadura de Díaz, quien aminoró el Federalismo, y cuyos años de gobernante se caracterizaron, en la práctica, como un régimen extremadamente centrista.* <sup>214</sup>

Las características de este proceso, se ampliaron hasta la constitución de 1917, que no acabo de favorecer a la institución municipal, que cada vez estaba mas alejada del funcionamiento del sistema federal y del proceso para llegar a un Federalismo de la realidad mexicana muy necesariamente vinculado a la adopción de una determinada ideología político-partidista, en donde cuentan las disimbolas visiones del México antiguo, moderno o futuro.

Por eso decimos que el municipio y su ayuntamiento no ocupan un lugar de vanguardia, ni siquiera como una institución pública descentralizada política, administrativa y económicamente, por que no se libera aun, de los factores fundacionales políticos y sociales ( internos y externos ) que motivaron este análisis y que son:

---

<sup>214</sup> LEONEL ALEJANDRO ARMENTA LÓPEZ: *op. cit.*, p. 102.



Externos:

- ▣ El arreglo del sistema político post-revolucionario en el tema municipal, que se ha extendido hasta nuestros días.
- ▣ La opresión a la insurgencia democrática en las municipalidades, en contra de la legitimación y gobernabilidad federal.
- ▣ La desarticulación de vertientes descentralizaciones.

Internos:

- ▣ La imposición de principios, programas e ideologías de partidos políticos en el gobierno a la sociedad municipal.
- ▣ La falta de condiciones políticas y sociales, que concedan identidad a la cosa pública municipal, ( institucionalización del poder municipal ).
- ▣ La represión a la participación ciudadana, como causa principal de la inestabilidad de régimen.

La realidad alcanza al municipio primero que a cualquier otra institución pública, a pesar del actual Federalismo, y del interés de la federación de que no asuma más competencias.

*Es mucho lo que la teoría política puede decirnos del municipio, y es útil, pero ahora estamos mas bien en un campo empírico, de realidades, que predisponen o que acortan el proceso federal.* <sup>215</sup>

La institucionalidad del municipio, se encuentra sometida a las ideologías y/o corrientes partidistas, desde el centro, y además los Estados federados actúan como una caja de resonancias, en la que se escucha e interpreta constantemente la conducción de la política nacional y así se continua en la tradición federal.

*La federalización de las materias objeto de regulación ha sido una tendencia clara del sistema mexicano. Desde la federalización de las garantías individuales en 1857 y del comercio en 1883, muchas y muy importantes atribuciones,*

---

<sup>215</sup> GERMAN J. BIDART CAMPOS: *op. cit.*, p. 41.

*han sido confiadas a la federación a costa de las entidades federativas. Actualmente no hay política de trascendencia que no sea facultad federal. Desde la comercial hasta la nuclear, lo mismo que la reforma agraria, la seguridad social, la planeación, la vivienda y la alimentación todas estas materias entre un cúmulo nunca finito han pasado, previa reforma constitucional, a ser competencia del gobierno federal. Incluso los reductos de la autonomía legislativa estatal como son las materias civil, penal y procesal han estado bajo el escrutinio doctrinal de una posible unificación, que han prosperado en la unificación de códigos tipo.* <sup>216</sup>

La necesidad federal se funda en la legitimidad de la acción gubernamental nacional, en la participación municipal con mas atribuciones y facultades, que en principio consoliden y fortalezcan el gobierno interior y la administración pública general. El objetivo social se determina en la convergencia de la dualidad pueblo-gobierno y sus expresiones de descentralización y democracia.

Mucho daño han causado los regímenes de gobiernos federales pasados, sembraron mas en contra de un autentico municipalismo y no nos queda mas que esperar la respuesta del nuevo gobierno de la república, a favor de las libertades políticas y sociales de individuos e instituciones públicas.

*La insistencia de describir el sistema político mexicano a la luz de la institucionalización del cambio político, de los equilibrios y controles instrumentados por la presidencia y de la distribución y concertación del poder, nos hace perder de vista que la vida política no es exclusivamente la organizada por el partido de Estado y la presidencia.* <sup>217</sup>

Las propuestas de reformas al 115 constitucional, hechas por los partidos políticos en la pasada LVI Legislatura del Congreso de la Unión, disminuyen el distanciamiento entre ordenes de gobierno y el municipio pero continúan sin darle mayores participaciones o competencias. De cualquier modo hay que esperar las reformas a que están obligadas las

<sup>216</sup> MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA. *Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional: Hacia un Nuevo Derecho Constitucional*, ed. Porrúa, México, 1990, p. 310.

<sup>217</sup> PABLO GONZÁLEZ CASANOVA. *La Democracia en México*, ed. Era, México, 1972, p. 115.

legislaturas de los Estados federados en relación a estas reformas constitucionales, cuyo termino vence en marzo del 2001, en cuyo caso el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones a mas tardar el 30 de abril del 2001, según el decreto de ley.

En consecuencia ¿Qué esta sucedido con el actual sistema federal? La respuesta es que se viene operando un sincretismo competencial federal, en la idea del Federalismo clásico, muy delineada en términos políticos y en contra de la cooperación entre ordenes de gobierno a la usanza mexicana, por los acuerdos políticos.

Todo es acuerdos políticos, que va a pasar cuando estos acuerdos de unos cuantos decidan por ejemplo, más recursos para partidos políticos, que mejores obras públicas y servicios, o cualquier otra cosa peor, pues que van a pasar muchos años más de dificultades, mientras no se tenga aun, una idea clara de los proyectos nacionales y de las instituciones que queremos y como debe funcionar el sistema Federal, por sobre cualquier acontecimiento o circunstancia ocasional de la vida política y social.

Requerimos de un sistema Federal posmoderno; necesariamente que reconstruya o reequilibre sin menoscabo alguno, los derechos sociales y políticos de referencia constitucional, las relaciones intergubernamentales, desarrollando la concurrencia implícita dentro del texto legal, que incluya a todos dentro de una misma nación de bienestar social federalista.

La estrategia consistiría en el fomento, de un conjunto integral de acciones que generen una dinámica, que permita a los Estados federados y a sus municipios, participar en nuevas relaciones, responsabilidades y capacidades y que esto lo haga posible la voluntad federal.

Es un error histórico visualizar al centro como un ente " *leviatánico* " capaz de tomar decisiones por sí mismo, que solo debe tener una consciencia e identidad propia y exclusiva en asuntos capitales o federales.

Debemos ver al gobierno federal como una estructura de niveles y funciones, que tienen la capacidad de concurrir y coexistir, así como hacerse cargo de determinadas tareas públicas de acuerdo a sus orientaciones nacionales, regionales o locales y a sus posibilidades estructurales. Que al desprenderse de una concentración excesiva de funciones, deberá aceptar convertirse en el factor que consolide a los otros ordenes e instituciones del gobierno, dejando de lado las inercias ideológicas y/o partidistas, que penetran en la eficacia de la gestión pública en general y si en cambio, asumiendo el papel de coordinador, cuya fuerza impulsora original emane de todos los centros de decisión.

### **1.- La forma de organización política del Estado Federal.**

El Federalismo es concebido, teóricamente para promover y fomentar el desarrollo equitativo de las partes que integran el Estado Federal, incluyendo al municipio. Sin embargo, ¿cuál es propiamente su estructura federal, en que consiste? Después de haber concluido en que es un producto socio-político de la historia, de amplio espectro y que en su operación deben actuar todas sus autoridades y colectividades.

Constituye sencillamente, una forma de organización política del Estado Federal, una doctrina o técnica adoptada y adaptada por el sistema político mexicano, que se significa en la estructura y relaciones del gobierno del país y que corresponde a la adecuación de la realidad a la norma, en cuanto a la viabilidad de sus ordenes de gobierno y sus responsabilidades públicas. Ya lo hemos dicho que su diseño debe ser institucional y ser congruente con la descripción de los hechos.

En un sistema federal no existen instituciones primarias o secundarias simplemente, no puede existir una sin la otra y por eso la descentralización es impulso fundador de políticas públicas y formula administrativa integral. La discusión del Federalismo, puede estar en la legitimación de políticas centralizadoras o en la garantía de la autonomía estatal y municipal. Pero su fin único es alcanzar mejores niveles de bienestar.

El Federalismo es por tanto la decisión política, de una demanda social cualquiera que sea la *génesis* de su pacto federal, su funcionalidad depende de elementos de articulación y de la no rigidez del régimen político. A este respecto, el maestro Leonel Alejandro Armenta López, comenta:

*Autores mundialmente prestigiados en la ciencia política y en el derecho constitucional como Maurice Hauriou, Giorgio del Vecchio, Joseph Barthélemy, Georges Burdeau y el jurista vienés Hans Kelsen, por mencionar algunos, concuerdan, en que para la existencia del Estado Federal, deben coexistir dos órdenes jurídicos que, perfectamente coordinados entre sí, se complementan mutuamente, de tal manera que integrados y dispuestos, forman un todo armónico que resulta coordinado por una norma superior que es la Constitución. En otras palabras: un orden jurídico central y las llamadas entidades federativas.* <sup>218</sup>

Al Federalismo le tocó ser el iniciador de la era de las constituciones escritas, puesto que, históricamente con la creación de la constitución norteamericana y posteriormente con la adopción por otros países del sistema federal, el punto de origen del Estado federal, es la constitución, misma que organiza, regula y faculta tanto a los poderes federales como a los entes federados y municipios.

*Gran parte del éxito de todo pacto federal – de acuerdo con las experiencias históricas – ha consistido en que las entidades no renuncien a continuar enriqueciendo sus propias raíces culturales, religiosas, económicas; así como, a mantener el sentimiento y la idea de que su voluntad de unión no aplica ningún tipo de renuncia a sus costumbres, usos y afecto por lo propio y por su particular historia (...).* <sup>219</sup>

Así pues, es la propia constitución la que establece la competencia a cada uno de los órdenes jurídicos; el de las entidades federativas, los municipios y el poder central. El sistema federal, es una forma organizada de distribuir facultades a los órdenes jurídicos, por medio de

<sup>218</sup> LEONEL ALEJANDRO ARMENTA LÓPEZ. "Federalismo y Descentralización"; en *Revista de la Asociación Mexicana de egresados del INAP de España*, ed. INAP, Querétaro, 1996, pp. 5-6.

<sup>219</sup> JACINTO FAYA VIESCA. *El Federalismo Mexicano...*, op. cit., p. 6.

la cual, al menos en la teoría se frena uno al otro y al ser así conforman un todo, luego entonces,

*el Estado Federal está integrado por una pluralidad de normas jurídicas, que al concurrir en el mismo ámbito espacial de validez, terminan por establecer un todo integrado por dos poderes yuxtapuestos y debidamente coordinados por una ley máxima que es la Constitución. Por eso es un error de semántica jurídica hablar de un “Estado Federal” y de “Estados miembros”. Una parte es el orden jurídico central (poder central) y otra parte es el orden jurídico Local (poder local); juntos forman el todo al que se le debe llamar Estado Federal. Entonces, al referirse a los autogobiernos locales, siempre se estará hablando de un régimen federal y no de regímenes unitarios o regionales.*<sup>220</sup>

Nada más, que lo anteriormente mencionado representa la opinión de la mayoría de los constitucionalistas, que solo reconocen la presencia en el pacto federal de solo dos jurisdicciones y no de tres como es nuestro planteamiento. Algunos como Ortega Lomelin, inexplicablemente hasta creen que es un desacierto incluir al municipio en la distribución de competencias.

Kelsen, señala que:

*El orden jurídico de un Estado Federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales que valen solamente para partes de este territorio, los territorios de los Estados “componentes” (o miembros). Las normas centrales generales o “leyes federales” son creadas por un órgano legislativo central, la legislatura de la “federación”, mientras que las generales locales son creadas por órganos legislativos locales o legislaturas de los Estados miembros (...).*<sup>221</sup>

---

<sup>220</sup> LEONEL ALEJANDRO ARMENTA LÓPEZ. *Federalismo y Descentralización...* op. cit., p. 14.

<sup>221</sup> HANS KELSEN. *Teoría General del Derecho y del Estado.*, ed. UNAM, México, 1988, pp. 376-377.

Por su parte André Hauriou, afirma que:

*El Estado Federal es una unión de Estados en sentido de derecho interno ( es decir, constitucional ), en la que una nueva colectividad estatal se superpone a estos últimos.*

*En otros términos, Estados hasta ahora soberanos aceptan ahora agruparse bajo una única bandera, abandonando una parte de sus competencias. De esta manera, la Federación, al contrario de la confederación, se presenta, si puede usarse esta comparación, bajo la forma de un edificio de dos pisos. En el piso inferior se sitúan los Estados que componen lo que, por nuestra parte, preferimos llamar las entidades federativas, desde el momento que ya no pueden prevalerse de su cualidad ordinaria, que, en adelante, será patrimonio de la nueva colectividad estatal; y en el piso superior figura esta última, a la que se le puede denominar el super-Estado.* <sup>222</sup>

Pero porque no también pensar que la fuerza centralizadora de este hiper-Estado, desde el principio le da competencia para determinar su propia competencia en el orden federal, con lo que estaríamos de acuerdo en razón de las cuestiones capitales del Estado Federal, pero no a costa de reducir progresivamente las atribuciones regionales y locales. A contrario sensu, desde la constitución de 1917 y sus posteriores reformas, este fenómeno centralizador político, económico y social ha ido acumulando facultades para la federación y no a permitido a otras jurisdicciones desarrollarse legislativamente, en este sentido solo la constitución puede delegar responsabilidades.

El Federalismo es pues una forma de organización de los poderes públicos inserta en la constitución. Es una doctrina porque su esencia deriva del espíritu federalista y puede ser una técnica cuando existe en el texto jurídico, lo federal del Federalismo no es otra cosa, más que la distribución de competencias y su organización política.

---

<sup>222</sup> ANDRÉ HAURIOU: *op.cit.*, p. 184.

En todo esto, a la institución municipal en pocas ocasiones se le incluye en el actuar del Federalismo, se le limita a la interpretación política de que forma parte de una parte del todo, pero es sin duda la base originaria social de formas de Estado y de gobierno, y sin ella no podría existir el Estado Federal.

## **2.- La coexistencia de dos jurisdicciones.**

Por virtud del sistema federal mexicano, el cual respecto a la distribución de competencias tomó el ejemplo norteamericano, solo existen y prevalecen dos órdenes jurídicos, el central, que vale para todo el territorio, y los locales, que tiene validez solamente en territorio de los entes federados ( Estados – miembros para Kelsen ) y tales órdenes jurídicos son de idéntica jerarquía, es decir, que ninguno prevalece sobre el otro.

*Como puede apreciarse, según las definiciones que se han expuesto, es evidente que en la formación del Estado Federal convergen dos órdenes jurídicos o dos entidades de derecho público, independientemente de cual haya sido el proceso de formación del Estado Federal; es decir, estamos ante la presencia de dos órdenes jurídicos: uno central, que hace las veces de eje, y otro que es complementario del anterior, que integrados y dispuestos forman un todo armónico.*

*En consonancia con este criterio, la integración o estructura del Estado Federal sería:*

- 1.- *La existencia de un orden jurídico central;*
- 2.- *La existencia de un orden jurídico local;*
- 3.- *La coexistencia de ambos en un ámbito espacial de validez determinado;*
- 4.- *La participación de ambos órdenes jurídicos en la formación de la voluntad para las decisiones nacionales;*
- 5.- *La coordinación de ellos entre sí por una ley suprema que es la constitución general.*



*De donde tendríamos, en principio, que el Estado Federal es aquel ámbito espacial de validez en el que coexisten dos órdenes jurídicos ( central y local ), que intervienen en la formación de la voluntad nacional y que están coordinados entre sí por una ley suprema que es la constitución ”. <sup>223</sup>*

Digámoslo de otro modo, el Estado Federal es el género y el Federalismo en particular es la especie. Porque decimos esto; es el caso, que el Federalismo tiene singularidades propias de cada país que lo adopta y adapta, como pueden ser, la competencia dada a cada órgano central y la otorgada a los entes federados, la autonomía política, el centralismo y la descentralización operante, etc., y por su parte, la forma de organización política del gobierno, es la estructura en la cual se colocan esas particularidades con arreglos políticos, históricos, culturales, económicos y sociales. Es decir, básicamente, la estructura de un Estado Federal se fija en los principios apuntados anteriormente; dos órdenes coextensos de idéntica jerarquía, coordinados y sujetos a la vez por la constitución, según la teoría, mientras que en la práctica, la manera de implementar u operar el sistema federal, dependerá del grado de adecuaciones y adaptaciones que a dicho sistema se le hagan con base, y respetando, el andamiaje político y sus caracteres, dentro de los cuales no es vital la presencia de la institución municipal.

Ahora bien, la coexistencia de dos órdenes jurídicos plantea el problema de distribución de competencias. El modelo norteamericano, resolvió esta situación mediante el método de exclusión, esto es, que se enumeraron las facultades del órgano central y precisamente por exclusión, las restantes son las de los Estados miembros, lo que algunos autores han denominado *competencia residual*. <sup>224</sup>

No hay mucho que decir en este sentido hay un acuerdo casi generalizado, en la coexistencia de solo dos jurisdicciones jurídicamente establecidas ante la distribución de competencias pero a tres ordenes de gobierno, políticamente constituidos.

*Conforme a este principio observamos que los Estados son los sujetos residuales de las facultades y la federación, es el sujeto receptor. Sin embargo, es importante no pasar por alto*

<sup>223</sup> LEONEL ALEJANDRO ARMENTA LÓPEZ. *La Forma Federal...*, op. cit., p. 37.

<sup>224</sup> Cfr. MÁXIMO N. GAMIZ PARRAL: op. cit. pp. 71-80.

*que el principio opera no solo hacia la federación, sino también en dirección hacia los municipios, de tal manera que examinando el texto del artículo 115 y relacionándolo con el artículo 124, estamos en posibilidad de afirmar que aquellas facultades que no están expresamente concedidas por la constitución a los funcionarios federales y a los municipios, se entienden reservadas a los Estados, entidades que siguen siendo el sujeto residual de la distribución competencial.* <sup>225</sup>

### **3.- Elementos para entender un Federalismo de Cooperación.**

Para México, la expresión suprema de la soberanía está prevista por el artículo 39 constitucional; la soberanía es originaria y dimana del pueblo. Es el propio pueblo quien la ejerce a través de los órganos constituidos sean federales, estatales o municipales.

Los entes federados al ceder técnicamente ciertos poderes durante la gestación y formación del pacto federal del Estado mexicano, pasaron a ser autónomos y no soberanos. La soberanía por otra parte, no es una atribución de la federación, sino un atributo del pueblo. Es en este sentido que coexisten autonomías, que detentan ciertos poderes de acuerdo al ámbito competencial establecido en la propia constitución.

El Federalismo mexicano, se sustenta en el principio de distribución de competencias expresas ( concurrencia implícita ), en base a la descentralización del poder publico y los recursos.

Tenemos pues que el actual Federalismo no reconoce ( pero el texto constitucional si ) tres órdenes de gobierno: el federal, los Estados y los municipios. Territorialmente, estos tres niveles gubernamentales, actúan dentro de respectivas jurisdicciones, primeramente, atendiendo las facultades establecidas por la carta federal, sabido es, que así como las entidades federativas tienen un reconocimiento territorial político propio, que dista mucho de ser un departamento como en el caso de los Estados centralizados o unitarios; el municipio, dista mucho también, de ser un

---

<sup>225</sup> Cfr. ENRIQUE SÁNCHEZ BRINGAS. " Principios Políticos del Municipio "; en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, No. 2., ed. UNAM, México, 1986, p. 614.

simple órgano descentralizado, sino que su naturaleza es reconocida por la sociedad y los estudiosos del municipio, que lo ubican como un nivel de gobierno.

*En los Estados Unidos de América la organización de los gobiernos locales es algo compleja, ello se debe en gran parte a la diversidad de antecedentes y crecido número de fuentes que contribuyeron a su conformación; se trata de una amalgama de principios normativos; es más el producto de una evolución cultural, que el resultado de un esfuerzo teórico.* <sup>226</sup>

La Unión Americana contó y cuenta con impecables ventajas que proviene de su tradición histórica, se partió de un pacto entre Estados ya existentes y la cuestión de los condados ( municipios ) estaba ya regulada y resuelta. <sup>227</sup>

En México hasta antes de la conquista española, los "calpullis" gozaban de cierta autonomía, que se interrumpió con la llegada de los españoles, y la fundación del municipio de la Villa Rica en Vera Cruz en 1519, que fue el subterfugio de Hernán Cortés, se redujeron facultades de lo que ya era en municipio prehispánico.

Al respecto, Enrique Serna Elizondo, ha señalado:

*A pesar de su antigüedad, el municipio no experimentó una evolución constante durante la época colonial, ni en la etapa de la independencia. El espíritu federalista mexicano que seguía el modelo clásico, había venido ignorando al municipio y otorgando a las entidades federativas la atribución de regular sus correspondientes regímenes municipales. Sin embargo, el espíritu federalista moderno estimó que debía consignarse en la constitución el principio del municipio libre, lo que se puede considerar como una conquista más del movimiento social de 1910, que fue finalmente incorporado por el constituyente de Querétaro.* <sup>228</sup>

<sup>226</sup> ELISUR ARTEAGA NAVA. *Derecho Constitucional...*, op. cit., pp. 689-690.

<sup>227</sup> LEONEL ALEJANDRO ARMENTA LÓPEZ. *La Forma Federal...*, op. cit., p.72.

<sup>228</sup> ENRIQUE SERNA ELIZONDO. "El Pensamiento Federalista de Miguel de la Madrid"; en *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano.*, ed, Porrúa, México, 1987, pp. 383-384.

Pero es necesario desde ahora afirmar, que el municipio como orden de gobierno existe ahora más que nunca, pues los ayuntamientos son desde la época colonial, instituciones emanadas popularmente.

El hecho es, que a pesar de que el municipio, es el primer orden de gobierno, pues es el más cercano a la vida de los ciudadanos, y es la base para el desarrollo democrático y social de las comunidades, ha sido olvidado intencionalmente; ello, es muy distinto a pretender ignorar su existencia.

La primera autoridad entre el pueblo y gobierno, es el ayuntamiento y su administración pública, y aunque a este orden gubernamental se le hayan negado legalmente los instrumentos para atender las demandas ciudadanas, la realidad ha demostrado que se deben incrementar los cambios para ampliar el marco jurídico municipal, para responder eficazmente y eficientemente a esa realidad federal insoslayable de cooperación y concurrencia.

El debate del Federalismo se encuentra todavía en la agenda nacional, y ahí ha estado muchos años, si bien el Federalismo mexicano pretende ser esencialmente democrático, lo cierto es que dentro del acontecer nacional, a lo largo de la vida federal en México se han observado situaciones contradictorias entre la teoría y la realidad. Por ello cuando un Federalismo pierde o desvía su perspectiva histórica alejándose de la realidad de las necesidades y objetivos prioritarios, se corre el riesgo de convertirse en un instrumento frío e incapaz de aportar soluciones válidas y útiles a la nación, además de parecer un retroceso en vez de un desarrollo federalista dinámico y eficaz.<sup>229</sup>

Nuestro Federalismo actual, es un Federalismo clásico o dual, queda ya demasiado claro, pues implica la presencia de solo dos entidades, el central y el de las entidades federativas, delimitados ambos en su respectivo ámbito de competencias aunque con una marcada preponderancia del poder central. Pero en los años por venir, resulta una necesidad avanzar y buscar fórmulas que permitan el entendimiento de la cooperación y del respeto entre estos niveles gubernamentales y la incorporación del municipio.

---

<sup>229</sup> Cfr. JACINTO FAYA VIESCA. *El Federalismo en México*. Conferencia Presentada el 27 de noviembre de 1998 en el Instituto de Administración Pública de Michoacán, A.C. Michoacán.

*Creo que el nuevo Federalismo que necesitamos debería orientarse esencialmente a resolver la tensión y lucha permanente entre la federación, los Estados y los municipios. Lucha y tensión que ha hecho de los sistemas Federales del mundo, administraciones públicas dispendiosas, ineficaces y antagónicas y que ha propiciado que los Federalismos clásicos como Estados Unidos, Canadá, Austria, Alemania y Suiza, hayan abandonado su modelo clásico, para adoptar un nuevo Federalismo Cooperativo, terminando con los tabúes de las sagradas competencias exclusivas, y adoptando con un equilibrio político y sensato, las bondades de la administración pública junto con la participación democrática intensa de los Estados y de los municipios.* <sup>230</sup>

El modelo centralista mexicano, esta cediendo lentamente hacia un Federalismo, que permite nuevas formas de participación entre los Estados federados y sus municipios. Los actores políticos y los ciudadanos han influenciado en ello.

Un Federalismo institucional, ante todo, debe permitir la existencia y desarrollo de un auténtico municipio libre. En la práctica, el municipio es la cédula básica donde germina y se desarrolla la democracia en México. No es posible concebir un régimen federal equilibrado, ni una sociedad participativa en la vida política nacional, sino existe un auténtico municipio libre. <sup>231</sup>

¿Cómo podemos entender un Federalismo de Cooperación? Que permita establecer con claridad, la situación política, económica, social y cultural existente, y señalar los aspectos coyunturales que pueden ser susceptibles de instrumentarse para darle impulso.

Para ello, debemos iniciar señalando lo siguiente:

*Nuestra Nación decidió constituirse en una República Federal. La pretensión del pueblo fue desde el inicio de la Constitución de la República, que la Unión Federal perdurara a través del tiempo. Junto a esto, el pueblo quiso también,*

<sup>230</sup> JACINTO FAYA VIESCA. "Impulso a un Nuevo Federalismo"; en *Revista Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España A.C. No. 1.*, ed. INAP, Querétaro, 1996, p. 123.

<sup>231</sup> Cfr. ENRIQUE SERNA ELIZONDO: *op. cit.*, p.384.

*que existiera una regulación justa de la comunidad nacional, y formas muy precisas de gobierno. Por ello, para cumplir con todo esto, la población se dio así misma su Constitución Política.*<sup>232</sup>

El Federalismo de Cooperación esta contenido en la constitución, ahí hay que entenderlo y reforzarlo es un hecho consumado, una disposición política y jurídica, una decisión fundamental del pueblo y gobierno mexicano; la concurrencia implícita.

*Cierto que en muchos países se han hecho intentos por establecer sistemas federales y han fracasado, pero no lo es menos que tales sistemas una vez que se han establecido, han demostrado ser muy duraderos... La historia no registra ningún sistema federal que haya evolucionado hacia un sistema unitario por el contrario, muchas fórmulas federales son empleadas como fuerza para mantener la unidad, incluso en sistemas unitarios. Puede decirse que en aquellos países cuya estructura constitucional predomina el sistema federal, o bien aquellos que aunque no se consideren federales están fuertemente influidos por sus principios, son los que figuran entre países que no han adoptado íntegramente la forma federal de Estado, han incluido ciertos ingredientes federalistas, en sus formas políticas y constitucionales.*<sup>233</sup>

En suma, nuestro Federalismo denominado dual o clásico, trajo ventajas que ya se diluyeron en el tiempo, pero aunado a éstas se dieron desventajas, que obstaculizaron el sano desarrollo de las regiones y municipalidades que componen el Estado Federal.

Aun en la teoría este Federalismo, no concedió igualdad de jerarquías entre ámbitos y en la práctica fue centralizándose y al final se impuso al resto del país desde el centro.

*El virus del centralismo ha caminado paralelamente por el conducto sanguíneo de nuestro sistema constitucional, de tal modo que ha contaminado todo el cuerpo del Estado Federal,*

<sup>232</sup> JACINTO FAYA VIESCA. *El Federalismo en México...*, op. cit., conferencia.

<sup>233</sup> LEONEL ALEJANDRO ARMENTA LÓPEZ. *Federalismo y Descentralización...*, op. cit., pp. 7-8.

*y esa es la causa de que las entidades federativas hayan perdido gradualmente facultades y atribuciones que de suyo debieron ejercer, pero que han sido absorbidas en forma excesiva por el poder central federal.* <sup>234</sup>

Estamos actualmente, en una etapa de rápidos acontecimientos, entre ellos la alternancia sucedida con motivo de las elecciones presidenciales del 2000, ahora la línea estratégica es marcada por los mexicanos, la coyuntura que se presenta es un factor favorable al impulso de un Federalismo Cooperativo, que reivindique a la institución del municipio. Con ello, debemos plantearnos acciones y reformas capaces de lograr una justa redistribución necesaria de competencias, de recursos, de responsabilidades, y del poder de decisión.

Esta expectativa, requiere un análisis previo del porque debemos dirigirnos al fortalecimiento de nuestro Federalismo, hacia la cooperación con miras a integrar todos los niveles gubernamentales, al desarrollo nacional, regional y local. Y esto es una circunstancia natural resultado de la identificación de las partes integrantes de la federación, en donde el municipio es vanguardia de registro en los constantes movimientos políticos y sociales. Entonces si el Estado Federal, el Federalismo y el municipio tienen rasgos históricos y socio-políticos similares, su cooperación no puede ser excluida y remitida a la esfera del Estado federado, que es de igual jerarquía e importancia.

El Federalismo tradicional observado en México en el texto constitucional no funciona ya ni aquí, ni en otras latitudes. Al respecto, el maestro Faya Viesca, argumenta:

*El Federalismo clásico o dual está terminado en los Estados Unidos, pero también este Federalismo clásico ya no funciona en Canadá, Suiza, Austria, y la India, y prácticamente no funciona en ninguno de los 20 países del mundo que han adoptado el sistema federal en sus constituciones políticas, de un total de 150 países que tiene constitución escrita.*

---

<sup>234</sup> *Idem.*, p.12.

*A juicio de los expertos, el Federalismo clásico –como el nuestro- ha sido derrotado por los problemas de la realidad. Los países avanzados que lo adoptaron han hecho cambios sustanciales en su sistema federal a fin de conservarlo, y con ello, conservar todas sus bondades. El más importante cambio ha consistido en abandonar en gran medida la idea de que los dos órdenes de gobierno –la federación y los Estados- detentan competencias exclusivas, y que por lo tanto, son absolutamente independientes entre sí. En su lugar, han establecido la idea y los mecanismos constitucionales para fincar una nueva relación de interdependencia, mediante el diseño de programas a través de tareas compartidas entre la federación, los Estados y los municipios.* <sup>235</sup>

En México el anhelo de un Federalismo de Cooperación, en sustitución de todos los anteriormente existentes, nos lleva a situarnos en la imperiosa necesidad de atender la evolución de los acontecimientos de los últimos años, pues no podemos pretender un Federalismo tradicional, ahora que, los eventos principalmente políticos están cambiando conceptos. Una nueva profundización del fenómeno federal esta siendo desarrollada; se trata, de una concepción más volátil y dinámica de la doctrina del Federalismo, que tiende a sustituir a aquella tradicional, esencialmente jurídica y estática de la época clásica. <sup>236</sup>

La concepción clásica del Federalismo ha ido cambiando a fuerza de que la realidad lo ha exigido, unas veces lenta, otras aceleradamente,

*con la segunda guerra mundial sobreviene un cambio sustancial en la dinámica operativa de los Estados nacionales, innumerables actividades de carácter estatal ya no permite su manejo desde una perspectiva central, sino que dejan paso a un tratamiento a escala regional, dentro de un marco adecuado de cooperación. Así, la necesidad de unificar esfuerzos entre ambas instancias de poder conduce al*

<sup>235</sup> JACINTO FAYA VIESCA. *Impulso a un Nuevo Federalismo...*, op. cit., p.125.

<sup>236</sup> Cfr. CARLOS HUMBERTO GADSEN CARRASCO. "Avances y Aprendizajes del Proceso de Federización-Municipalización en el Estado de Guanajuato"; en *Federalismo, Congreso Nacional de Ciencia Política.*, ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAM e Instituto Federal Electoral, México, 1996; p: 175.



*sistema federal hacia una transformación de cooperación estadual.* <sup>237</sup>

A nuestro parecer, el Federalismo mexicano, marcadamente jerarquizado y centralizado, esta alejado de las posibilidades de la participación de los todos los actores políticos y va a desaparecer completamente en los próximos años.

*La concepción de un " nuevo Federalismo " aparece traducida en términos de cooperación entre las entidades federativas y el poder central, sin modificaciones a su esencia irreductible. A está dinámica del sistema federal se suman España con sus entes regionales autonómicas, Canadá, Portugal e Italia, así como los propios Estados Unidos de Norteamérica, en donde el Federalismo otrora caracterizado como dual se acerca cada vez más al concepto de cooperación. Lo mismo ha sucedido en países latinoamericanos como la Argentina, que en su Federalismo va dejando paso a la negociación de acciones entre las provincias y el poder central; Brasil y Venezuela que empiezan a apuntar hacia una nueva concepción federal y al tratado de competencias del poder público central.* <sup>238</sup>

En México siempre se dio una necesidad de libertad de acción, misma que fue contenida por el gobierno federal, si hoy es aprovechada en la práctica política y jurídica las tareas federales, estatales y municipales logran un mejor desarrollo.

Otro factor determinante en avanzar hacia un Federalismo de Cooperación, es sin duda el aspecto económico. Tanto internamente como externamente, la economía afecta las relaciones entre el poder central y los Estados federados, pero particularmente al municipio.

Internamente, no basta trasladar recursos al municipio, pues si bien es cierto, que tenemos municipios con infraestructura fuerte, personal y funcionarios capacitados para desarrollar y ejecutar tareas de su comunidad; tenemos otros, que habría que trasladar junto con los

---

<sup>237</sup> LEONEL ALEJANDRO ARMENTA LÓPEZ. *Federalismo y Descentralización...*, op. cit., pp. 9-10.

<sup>238</sup> *Ibidem.*

recursos, personal capacitado y medios de auxilio para el eficaz cumplimiento de fines y objetivos municipales. Hoy, la necesidad de recursos hacia Estados y principalmente a los municipios, es materia de debate y propuestas de este Federalismo de Cooperación.

La cooperación no establece dependencias, sumisiones o jerarquías que se dan en las crisis económicas o la interdependencia de un mundo globalizado, por eso México, hoy tiene que avanzar en nuevas formas políticas y jurídicas que modifiquen las relaciones actuales entre los tres ámbitos de gobierno. Evitando las crisis que son factores que afectan esas relaciones.

*Las crisis como parte del marco estructural que favorece o estimula la distribución de las funciones públicas entre el gobierno nacional y los regionales.*

*Tanto en México como en otros países las crisis económicas, severas o leves, han implicado modificar la relación entre el Estado y la economía; y esa modificación ocurre tanto en sistemas federales como en modelos unitarios de gobierno... Por una parte, si el gobierno nacional transfiere una determinada función pública a los gobiernos regionales (Estados o municipios), se obtienen dos resultados principales: disminuye la presión sobre el gasto y, además, puede incluso reestructurarse la prestación del servicio. Es decir, mediante la descentralización eventualmente puede ofrecerse el servicio con mejor calidad y cobertura.* <sup>239</sup>

Ni que decir de seguir intentando un Federalismo de esferas separadas, imposible socialmente más aun por el centralismo vivido en México, no es viable, lo mejor es lograr una adecuada cooperación entre las esferas gubernamentales, la integración, y sobre todo la concurrencia para conseguir fines comunes de bienestar política y social.

*En el Federalismo de Cooperación la concurrencia es una forma jurídica acabada. Desde el punto de vista de la descentralización la concurrencia es válida en tanto no se*

<sup>239</sup> TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ. "El Debate sobre el Federalismo: Nuevos Actores Políticos y Reforma de Gobierno"; en *Federalismo, Congreso Nacional de Ciencia Política.*, ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAM e Instituto Federal Electoral, México, 1996, p. 26.

*utilice como pretexto para centralizar competencias en el gobierno federal, dejando solo a los Estados la responsabilidad de ejecutar ordenamientos federales.* <sup>240</sup>

No se pueden pretender soluciones a necesidades inexistentes, lo cierto es que existe una imperiosa necesidad de coordinación y cooperación, por lo cual, se deben buscar, encontrar y aplicar soluciones a ello. De esa manera, un Federalismo fortalecido, es un federalismo cooperativo, no se trata de un Federalismo nuevo, es el mismo que exige no únicamente una distribución de recursos y competencias, sino también, una mayor participación de los gobiernos federal, estatal y municipal en materias compartidas.

El maestro Armenta López, indica:

*De hecho, el Federalismo Cooperativo puede interpretarse como el intento de una cooperación intergubernamental para conseguir fines comunes, tanto en materia económica como social y cultural, mediante proyectos de financiamiento conjuntos entre entidades federativas y gobierno central. Este Federalismo de cuño cooperativo se puede concretar a través de acuerdos entre gobiernos, realizados a partir de medidas legislativas y reglamentarias en todos los niveles de gobierno.* <sup>241</sup>

Finalmente el Federalismo de Cooperación, implica que tanto el gobierno federal como los ordenes de gobierno ( estatal, municipal ) colaboren sostenidamente poniendo en común, sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines. La cooperación puede darse en cualquier renglón administrativo o de gobierno y revestir formas variadas. <sup>242</sup>

---

<sup>240</sup> ROBERTO ORTEGA LOMELIN: *op. cit.*, p. 94.

<sup>241</sup> LEONEL ALEJANDRO ARMENTA LÓPEZ. *Federalismo y Descentralización...*, *op. cit.*, p.11.

<sup>242</sup> Cfr. JOSÉ GAMAS TORRUCO. "El Estado Federal Orígenes, Realidades y Perspectivas"; en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* No. 54-55, ed. INAP, México, 1996, p. 129.

#### 4.- La existencia de tres órdenes de gobierno.

La coexistencia involucra a lo existente, y constituye una cooperación en sentido amplio, tal es el caso de los ordenes de gobierno, continuando con nuestra opinión de tres y no dos jurisdicciones empezaremos por reiterar como es sabido, que la constitución también otorga atribuciones directas a los municipios en diversas materias.

Nuestro primer orden de gobierno es el municipio libre. Ello no es casualidad, tampoco lo es que lo señalamos como el primero de los niveles gubernamentales atendiendo a una mayor o menor jerarquía. El caso es que, el municipio, constituye ante todo el nivel de gobierno más importante del Estado Federal, legitimador de la acción gubernamental, de ahí nuestra necesidad federal por su reactivación inmediata.

Al municipio como orden de gobierno, se ha permitido verlo como el menos importante; de hecho, francamente es el más olvidado y rezagado como parte inherente a nuestro Federalismo, aunque históricamente este orden de gobierno es una institución política, jurídica y social que está íntimamente ligada a la democracia y a la libertad, y por mayoría de razón al Estado Federal.

La coexistencia simultánea de los tres órdenes de gobierno en nuestro Federalismo, implica analizar profundamente la forma de encontrar mejores estrategias, mejores acuerdos interinstitucionales, mejores fórmulas de cooperación entre órdenes gubernamentales para sustentar recíprocamente, tanto la autonomía de Estados federados y municipios, como el impulso de un Federalismo de Cooperación. Con ello, se enlazarán por una parte, la identidad nacional y pertenencia regional y local, y por la otra, se dará un trato de iguales entre los órdenes de gobierno y proyectos conjuntos más democráticos, justos y prósperos para la federación, entidades federativas y municipios.<sup>243</sup>

Debemos reflexionar justa, racional y equitativamente desde el ámbito de lo federal y hacernos las siguientes interrogantes que favorecen nuestro fundado concepto; ¿ Existen atribuciones de materia alguna, que pueda la federación de forma excluyente tener como exclusivas y

---

<sup>243</sup> Cfr. ESTEBAN MOCTEZUMA BARRAGÁN. "Democracia y Estado de Derecho"; en *Gobiernos: Federalismo y Estado de Derecho. No.2.*, ed. Secretaría de Gobernación, México, 1995, p. 7.

reservadas? Nuestra respuesta sería si las menos y las indispensables para la trascendencia soberana del pacto federal, por ejemplo las áreas estratégicas seguramente y por ejemplo; en materia de emisión de moneda, diplomacia, energía nuclear, etcétera. Aunque habría que hacer una revisión nuevamente de ellas con una ideología federalista.

¿Podría llevar la federación a buen fin los resultados en temas o materias que son cuestiones capitales del Estado Federal sin la intervención de otros ordenes del gobierno? Como aguas, educación, salud, asentamientos humanos, vivienda, comunicaciones y transportes, etcétera.

En tal caso las facultades expresas a la federación o las reservadas para los Estados Federados excluyen a unos y a otros de su participación, son privativas y además en absoluta independencia no necesitan de la participación de la institución municipal, entonces el sistema federal resulta innecesario.

Nosotros creemos que lo reservado o lo expreso tiene la misma naturaleza desde dentro del Estado Federal ( salvo por la titularidad o la jerarquía ), la competencia en términos de cooperación, concurrencia e igualdad competencial favorece a la ficción jurídica que es la federación. El Federalismo mexicano es por definición de cooperación y concurrente, y no,

*consiste en dos órdenes coextensos, normativos y de competencias de la misma jerarquía,* <sup>244</sup>

sino en tres; federal, estatal o regional, que puede comprender varios municipios y el local o municipal, y solo hay jerarquías en las materias que hemos denominado cuestiones capitales del Estado Federal.

Debemos tener en cuenta dos premisas fundamentales, que a nuestro juicio conllevan a la participación y coexistencia de los tres órdenes de gobierno:

- 1. Superar las prácticas centralistas que imprime la federación en los Estados federados y municipios, así como aquellas que ejercen los Estados federados a sus municipios.**

---

<sup>244</sup> JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU. *Cuestiones de Derecho Político.*, ed. UNAM, México, 1993, p. 48.

- 2. Elevar a rango constitucional, los principios de cooperación y concurrencia que permitan de manera corresponsable, e interdependiente, la convivencia y colaboración en las tareas gubernamentales, bajo un clima de coordinación. El esquema federal, no tiene porque ir en contra del desarrollo regional por una parte y de la identidad por la otra. El Federalismo es la búsqueda de un equilibrio sólido, pero dinámico de los niveles de gobierno y al mismo tiempo, respeto mutuo entre ellos.**

La sociedad a revertido el efecto implementado por los poderes federales a lo largo de la historia, deben ir reacomodandose, por que los cambios del México de hoy, no incluyen más el fortalecimiento de la federación, por lo contrario y esto si puede ser grave si lo federal no se reposiciona por el bienestar de la unión.

#### **a) El municipio y las cuestiones capitales del Estado Federal.**

Si bien el Estado Federal, aportación del pueblo norteamericano al moderno derecho constitucional, tiene como premisa, el principio de la distribución competencial de los órdenes jurídicos en el ejercicio del poder político, que relacionados entre sí, forman un todo armónico y que se encuentran coordinados por una norma suprema, la constitución. Esto nos conduce al principio de legalidad, en un país como el nuestro de leyes escritas, a fundamentar expectativas y encontrar la importancia de la institución del municipio en nuestro México, que no es un asunto ocasional como se le esta manejando, sino es un resultado de la evolución histórica y de sus características socio-políticas fundamentales.

Con esto, no se pretende restarle importancia a la forma federal, y si en cambio resaltar, una de sus virtudes que es sostenerse hasta la fecha, mas ahora que antes como discurso político, ( después de haber partido formalmente de la descomposición política entre 1810 y 1917 ), un Federalismo que nos desunió desde el origen del pacto federal, en donde el ente municipal, fue hecho a un lado, por las ambiciones centralistas de los caudillos de la época que lo dejaron atrapado, dentro de la estructura del Estado federado.

Pero hoy, recobra importancia la figura municipal <sup>245</sup> la misma que tuvo en aquellos tiempos en los que se les consulto y participo activamente para la conformación de las regiones en Estados,

*las diputaciones provinciales iniciaron un proceso interesantísimo de autotransformación en Estados libres independientes y soberanos (...), nuestro Federalismo se consolida con el voto favorable de los municipios para la transformación de regiones enteras en Estados libres independientes y soberanos, dando nacimiento al Estado de Jalisco y Zacatecas; lo mismo que a Yucatán y Oaxaca al igual que nacieron los países centroamericanos. Todos nacen a partir de julio de 1823.* <sup>246</sup>

A nadie le cabe duda que en los 150 municipios más importantes del nación, esta concentrada la mayoría de la población y en tal caso de la decisión mayoritaria del país, por que seguir posponiendo sus reclamos de autonomías.

En principio tenemos que reconocer cualitativamente cual es su lugar en el texto constitucional, de eso hemos hablado suficiente y después como es que hasta la fecha, las inercias políticas insisten en limitar sus poderes públicos. Cuando el municipio debe estar mejor tutelado que las entidades federativas, tan solo en función de su actividad administrativa directa.

En municipio tiene que resolver pronto sus múltiples problemas, que van desde las dependencias a otros ordenes de gobierno, la intervención permanente de partidos políticos en la acción municipal, la infraestructura y modernización administrativa, hasta la identidad y responsabilidades de sus representantes populares y servidores públicos municipales.

*Un problema de la vida municipal del país es la enorme red de disposiciones constitucionales, leyes y reglamentos de orden administrativo – tanto federales como estatales –, que si bien se han diseñado en distintos momentos, con el*

---

<sup>245</sup> No olvidemos las recientes reformas al artículo 115 constitucional en diciembre de 1999, mismas que serán temas a tratar en otro apartado.

<sup>246</sup> JOSÉ BARRAGÁN BARRAGÁN. "Hacia una Mejor Comprensión de Nuestro Federalismo"; en *Revista del AMEINAPE N° 1.*, ed. INAP, México, enero-junio de 1996, p. 26.

*propósito explícito de respaldar el desarrollo de una instancia, han acabado por convertirse sin embargo en uno de los principales obstáculos, por dos razones complementarias: su carácter homogeneizante, que casi nunca se hace cargo de las diferencias que separan a los municipios en México, y sus muy numerosas contradicciones.* <sup>247</sup>

Los principios inspiradores de un mejor régimen municipal, son la cooperación para la fortaleza de la unidad nacional. La garantía institucional, esta en el sentido y alcance de la distribución de competencias, y las características del pacto federativo.

Mucho se habla de la importancia del municipio en la vida nacional pero poco se hace al respecto para abordar este tema con seriedad, el de su decidida participación en el desarrollo del Estado Federal, en sus temas o materias de prioridad nacional, al mismo tiempo de su propio desarrollo, una premisa no puede darse sin la otra. El Estado Federal es sin duda un producto socio-político como lo es también antes el municipio, institución local básica de la organización territorial del mismo Estado y cuyas características como su naturaleza política y social ( sociabilidad natural ), su autonomía constitucional y su ámbito de descentralización lo constituyen una persona o institución de derecho público.

El Estado Federal como representativo del mas alto grado de descentralización no solo debe contemplar la creación de nuevas instituciones sino la actualización de las ya existentes. Es la planeación democrática el instrumento que conducen el proceso de descentralización, promueve la redistribución de las actividades productivas y la promoción de la infraestructura básica y de apoyo.

En las condiciones actuales de la institución municipal no es posible estar a tono en el desarrollo nacional, por sus múltiples limitaciones e imposibilidades, resultado del concepto infundado de distribuir facultades a solo dos ordenes de gobierno, podríamos estar de acuerdo en que el municipio sea visto solo como un fenómeno de la descentralización pero no en su dependencia de otro orden de gobierno y si en su origen previo

<sup>247</sup> MAURICIO MERINO HUERTA. "Memorándum sobre los Municipios una Propuesta Ejecutiva"; en *El Municipio en México.*, ed. Archivo General de la Nación, México, 1996, p.554.



a la formación del Estado-Nación y la necesidad federal de su plena libertad y autonomía.

Por definición el municipio es una comunidad política y social, que posee territorio, capacidad jurídica y administrativa. Un nivel de gobierno hoy parcialmente autónomo, con capacidades disminuidas en la ley y en sus relaciones dentro del sistema federal.

Desde la perspectiva del Federalismo de Cooperación y su institucionalización no como parte del arreglo de actores políticos se puede evitar la excesiva concentración del poder y reivindicar a la institución municipal en el plano nacional, nosotros pesamos que:

**“ En la medida en que la institución municipal se fortalezca, se ejercerá una fuerza real de atracción, se ampliara la capacidad de redistribuirle competencias del Estado Federal y del Estado federado y se incrementaran las posibilidades de desarrollo político económico y social, en beneficio en principio de la soberanía, que representa la unidad nacional del pueblo mexicano y posteriormente de mejores niveles de vida en las municipalidades ”.**

### **Federalismo de Cooperación y descentralización municipal.**

Ya lo hemos concluido, la institución municipal padece el centralismo estatal y federal. Si las entidades federativas se quejan de ser sujetos a la opresión política de la federación, repiten tal conducta con sus respectivos municipios.

Hoy el Federalismo mexicano requiere revertir estas tendencias centralizadoras y provocar una cooperación e interdependencia entre la federación, Estados federados y municipios. Recuérdese que el Federalismo es también concurrencia, que permite la colaboración entre sí, en un ambiente de respeto entre órdenes de gobierno.

No se debe confundir la descentralización municipal con la autonomía municipal, mientras que una constituye una vertiente más de la política descentralizadora del Estado Federal, la otra es un presupuesto

constitucional entendido en el espíritu de libertad de los municipios mexicanos.

El Federalismo Cooperativo acrecenta el potencial democrático, pues permite que autoridades estatales y municipales, participen más activamente en las decisiones y tareas de interés nacional, regional y local al mismo tiempo. Esta participación, es integradora y no divisoria, pues el todo, el Estado Federal, está compuesto por partes, entre ellas la federación, la cual no puede actuar y decidir por las otras partes del todo.

Una aproximación sería el siguiente comentario:

*Para que exista un Federalismo cooperativo funcional, pragmáticamente visto, es que pueda contarse con una participación decidida y vigorosa de las entidades federativas en la formación de la voluntad nacional, pues esta acción debe traducirse en una verdadera relación de colaboración entre las entidades individuales y el poder central del Estado Federal, ya que si se propicia una relación efectiva de cooperación entre el rol que juegan aquéllas y éste, no será mas que una reafirmación de que las entidades federadas actúan como partes integradoras del todo que es el Estado Federal (...) Y esta característica de participación de las entidades en las decisiones nacionales, es la que presupone que las propias entidades ostenten la misma presencia nacional que el poder central, así como su estabilidad y no que continúen siendo meras subdivisiones gubernamentales que únicamente sirvan de correas de transmisión de los órdenes unilaterales del poder central (...).* <sup>248</sup>

Pero por que seguir insistiendo en la existencia de solo dos ordenes de gobierno si hemos señalado que un Federalismo Cooperativo, es sobre todo unidad de las partes, pues en él están inmersos los municipios. Básicamente, el interés federal es uno y ello implica que las acciones de todos los ordenes de gobierno, se encuentren sujetas a dicho interés.

---

<sup>248</sup> LEONEL-ALEJANDRO ARMENTA LÓPEZ. *Federalismo y Descentralización...*, op. cit., p. 10.

El centro de gravedad debe pasar a ser de esferas separadas, a poderes coordinados, en los cuales, siempre prevalezca la fidelidad federal, constituyéndose y reconstituyéndose relaciones intergubernamentales en las que tareas y acciones tengan como finalidad un interés superior.<sup>249</sup>

Hoy, en México, el debate está puesto en varios puntos a tratar, de los cuales destacan cuatro aspectos importantes:

- 1) **La reforma contra el centralismo.**
- 2) **La redistribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno.**
- 3) **El reequilibrio entre poderes.**
- 4) **La reforma para distribuir las facultades de decisión y de recursos hacia las regiones y localidades.**

Para el primero, no es óbice decir, que si no existen consenso y si acuerdos cooperativos y coordinados entre la federación, y solo los Estados federados, difícilmente se llegará a hacer realidad el Federalismo de Cooperación que necesitamos.

Respecto al segundo, transferir no es solamente descentralizar recursos y facultades del centro hacia los Estados federados y sus municipios, se requiere además diseñar fórmulas cooperativas y cooparticipativas a fin de evitar formas centralizadoras, pues el Federalismo, no solamente es transferencias, sino también es solidaridad, subsidiaridad, fidelidad a lo federal, sus regiones y sus localidades.

En cuanto al tercero, amerita una reestructuración del poder ejecutivo, tanto federal como de las entidades federativas; sabemos que estas últimas, prácticamente copiaron el modelo centralizador del ejecutivo federal y lo traspalaron a ellos.

Por último, los Estados y los municipios sobre todo, deben ser dotados de mejores recursos para que puedan hacerle frente a los problemas y tareas gubernamentales. Las relaciones financieras, son con mucho, parte inherente de un eficaz Federalismo, pues en gran medida la

---

<sup>249</sup> Cfr. JACINTO FAYA VIESCA. *Hacia un Nuevo Federalismo...*, op. cit., p. 131.

redistribución de competencias hacia las regiones, se hace una realidad en la previa distribución de recursos.

La implementación federalista de una adecuada descentralización municipal tiene su base en la articulación de vertientes descentralizadoras en lo político, en lo administrativo, en lo económico, en lo legislativo, en lo social, etcétera. Para la distribución de competencias hacia los ayuntamientos y en la posible realización de convenios con los Estados federados y la federación.

La descentralización se ha convertido en un criterio radical de organización del poder público; dependiente de fundamentos ideológicos determinados y no es, por ello una simple alternativa técnica. No obstante, obedecen también, a razones de carácter estrictamente organizacionales.

Inicialmente el centralismo constituye, en el entorno del Estado Federal mexicano, un largo proceso histórico en el que pueden distinguirse tres etapas: la primera arranca desde la formación del Estado, digamos en la Constitución del 17 y reposa sobre la concentración de poder político, la segunda etapa encuentra su punto de apoyo en la ausencia que desde comienzos del siglo XX, tiene el municipio en la integración de la voluntad normativa nacional y la soberanía de la nación, como un proceso de legitimación de la acción del Estado Federal como único depositario del interés general, por su integración en Estados federados y municipios. Consecuentemente, la organización administrativa se incardina a la representación del poder político, en cada orden de gobierno. Y finalmente el tránsito de un Estado paternalista a otro progresivamente autoritario e ideológico, fue alumbrando una tercera etapa de que se caracterizó por la centralización en todos los aspectos:

Al Estado se le sobrecargan las responsabilidades cuando la sociedad acaba exigiendo una constante asistencia vital al individuo y ello culmina en un poder público desgastado en el ámbito nacional. Pero para ese tiempo ya se destruyeron las iniciativas locales al implementarse una lógica federal, por encima de la realidad regional o local.

Frente a esta evolución, es a partir de la segunda mitad del siglo XX que se va abriendo paso a una primera descentralización territorial, que es de carácter administrativo, que no lleva consigo una factura de la

concepción integral y unitaria de los intereses públicos: que distinga entre el interés nacional y los intereses regionales y los locales, de los cuales se encargan las administraciones.

El municipio representa una de las instituciones fundamentales de la entidad federativa, pues se le considera expresión de la descentralización y de la autarquía; sin embargo, su evolución histórica le imprime rasgos y particularidades propios y le marca pautas evolutivas peculiares que han sido motivo de análisis por diversos tratadistas.

*El municipio, como entidad pre-estatal, que emerge antes de la configuración del Estado-Nación, muestra su carácter universal, ya que se trata de una organización social, política y administrativa que se halla en todo tipo de sistema de gobierno (republicano federal o central o monárquico), sea democrático, socialista o capitalista.* <sup>250</sup>

Pero éste, no está separado del Estado Federal, sino que se encuentra integrado a él, aunque posea y disponga de una esfera particular de competencia. De tal suerte, el problema que se presenta en esta relación es preservar la libertad municipal, y que el Estado estructure su organización y funcionamiento, considerando al municipio como la base de su organización política y administrativa realmente sin dependencias.

De gran importancia resulta la opinión que al respecto expresara José Gamás Torrúco:

*La relación sería centralizada cuando:*

- ⇒ *Los órganos municipales están encuadrados dentro de una estructura jerárquica, forman parte del gobierno nacional y existe una dependencia de él.*
- ⇒ *Las facultades de los órganos del Estado Federal son sumamente amplias, por lo cual la esfera de acción de los órganos municipales es notoriamente reducida.*
- ⇒ *Los órganos municipales aplican en gran medida el orden nacional y son, primordialmente ejecutores de él.*

---

<sup>250</sup> JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU. *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano...*, op. cit., p. 244.

- ☐ *La integración de los órganos municipales puede hacerse por la voluntad popular, pero también a través de otros medios.*

*La relación sería descentralizada cuando:*

- ☐ *Los órganos municipales están libres de relación jerárquica. No hay intermediarios entre los órganos nacionales y los locales; ambas autoridades se dividen en razón de sus propias competencias.*
- ☐ *Los órganos municipales están dotados de amplia competencias, por lo que la mayor parte de las decisiones que afectan al municipio son tomadas por las autoridades del mismo.*
- ☐ *Los órganos municipales aplican el orden nacional y estatal, pero también el propio. Asimismo, expiden y aplican sus propios bandos, ordenanzas y reglamentos.*
- ☐ *La integración de los órganos municipales se hace invariablemente en la voluntad popular.* <sup>251</sup>

Podemos contemplar al municipio inicialmente desde dos vertientes que deben articularse: como una descentralización política, que imprime la voluntad de ceder el poder público y como una descentralización administrativa territorial por región o servicios, que de eficiencia a la gestión municipal.

Dentro de un régimen federal, las características de la descentralización municipal deben ser sólidas si se requiere preservar el sistema, en ningún otro se puede dar vida al municipio, uno de sus principios fundamentales, es el que se refiere a la distribución de competencias entre federación, entidades federativas y municipios.

La descentralización como noción jurídico-positiva, se coloca mas allá de la esfera de autonomía; constituye una institución en cuya virtud una entidad territorial superior transfiere competencias propias a otra de nivel inferior, o le encomienda su ejercicio.

---

<sup>251</sup> Cfr. ROBERTO ORTEGA, LOMELIN: *op. cit.*, p. 383.

La descentralización es pues, un fenómeno de transmisión de títulos competenciales; la entidad que transmite abdica de su título ( o de facultades esenciales del mismo, reservándose algunas de ellas ), y la entidad beneficiaria, que tiene un interés propio en ello, lo hace suyo y lo ejerce.

Este imperativo es para el municipio, su razón de existir, en torno al núcleo de decisiones federales, se sitúa un halo dividido en unidades de gestión, adaptadas a las exigencias concretas de cada entidad territorial y así surge como objetivo social la necesidad federal de coordinar niveles intermedios de decisión y responsabilidad.

### **1.- Descentralización política.**

Por su inicial importancia, tenemos que hablar de la descentralización política, se ha interpretado en el ámbito municipal que significa que los municipios tienen sus propias autoridades electas directamente por el pueblo, que poseen facultades legislativas en sentido material, en los casos señalados por la constitución general, o la de su Estado; que tienen una cierta competencia propia y que esta concede los recursos económicos para poder realizar su ámbito competencial de funciones.

Pero en la realidad, esta vertiente descentralizadora del Federalismo de Cooperación, se identifica mas aun con la decisión de ceder el poder público, las decisiones, de no intervención en la esfera de sus atribuciones otorgadas constitucionalmente a cualquier orden territorial de gobierno, es un animo de cooperación y coordinación.

Esta vertiente de la descentralización territorialidad es un ingrediente mas de esta forma o tipo de Federalismo, que explica la teoría de los ordenes de gobierno en su materialización en las administraciones públicas y sus principios democráticos. Un ingrediente más en la región o la localidad, concepto que tiene su evolución en la planeación nacional.

Implica la distribución del poder en tres ámbitos de relaciones, que deriva de la organización del Estado Federal, aunque se considere al municipio en este aspecto también fuera del pacto federal, nosotros tenemos que considerar al municipio como la manifestación más democrática de la descentralización política, que procesa a la descentralización administrativa.

*Cuando es el caso de los órganos institucionales con poder propio, que son los Estados y municipios, el reconocimiento y respeto de tal poder y de su justificación, legitimación y capacidades, tienen como consecuencia una descentralización política, que por razones ya superadas tuvieron que centralizarse en una época anterior. El reconocimiento en cuestión es de la actitud desmontable de un centro de poder político de crear, proponer y actuar formas de organización para una comunidad, así como de que su administración tiene la configuración, integración, programas y recursos básicos para dar respuestas autónomas a los problemas propios.* <sup>252</sup>

Insistimos en que solo en este contexto puede comprometerse el fortalecimiento del Estado Federal. La descentralización política al menos en el caso municipal, debe ir acompañada de un proceso simultáneo de participación social, porque sino, podría suceder lo expresado por Ruiz Massieu, con lo que por supuesto no estamos de acuerdo que:

*El municipio no es entonces una realidad social, extra-estatal y natural, sino una creación jurídica, una creación normativa; se trata de una persona moral de derecho público revestida de los atributos del poder público y no de una mera agregación de ciudadanos sobre un territorio organizado convencionalmente.* <sup>253</sup>

Lo que nosotros interpretamos en este proceso es que el *imperium* de la ley, en todo momento debe recoger los requisitos de la realidad municipal dentro el Estado Federal.

---

<sup>252</sup> PEDRO ZORRILLA MARTÍNEZ. *Fortalecimiento...*, op. cit., p. 25.

<sup>253</sup> Cfr. JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU. *El Nuevo Artículo 115...*, op. cit., p. 247.



El municipio es considerado también en su vertiente de descentralización administrativa o de servicios, que tienen diversas características y tiene articuladas manifestaciones sociales, políticas y administrativas.

En esencia nuestra propuesta se encuentra en la articulación territorial de vertientes en el tema municipal, previo a la entrega del poder de decisión, en la organización del Estado Federal, a través del ámbito espacial de las normas que fijan competencias y que éste, desarrolle para su aplicación; relaciones y equilibrios entre diversas autoridades y la sociedad.

La participación municipal en el desarrollo nacional y regional a través de los sistemas de planeación; esta en la legitimidad de su acción propia, para poder incidir en el desarrollo integral a través de la actividad de sus órganos, con apoyo en su régimen financiero y patrimonial y que su organización administrativa propia, le permita relacionarse con el Estado, las entidades federadas y la comunidad para la cual presta los servicios públicos. Así, la descentralización política en sentido amplio, se actualiza al considerar los ingredientes municipales de la democracia representativa y participativa.

*Un criterio global de la descentralización política es que las autoridades políticas de competencia territorial limitada tengan una mejor capacidad y recursos para resolver globalmente o en conjunto las demandas sociales, mismas que no son bien atendidas por las autoridades administrativas federales con competencia, en razón de una materia específica.*<sup>254</sup>

Roberto Ortega Lomelín, apunta:

*La centralización y la descentralización han sido y serán, ciertamente, temas de debate y polémica tanto por ser objeto de análisis crítico, como por contener ingredientes ideológicos de la mayor importancia. A pesar de que su tratamiento y significado difieren, es una constante, su presencia en las plataformas ideológicas de los partidos políticos, en los*

---

<sup>254</sup> PEDRO ZORRILLA MARTINEZ. *Diplomado en Gobierno y Administración Estatal y Municipal*. INAP, México, julio-diciembre, 1996.

*reclamos sociales, en los programas de gobierno, en los proyectos de las instituciones públicas y en el ámbito propio de las organizaciones privadas (...) La descentralización se asocia en los principios de legalidad y eficiencia administrativa y financiera (...) se vincula con la economía al examinar los desarrollos económicos y sociales (...) puede ser apreciada en una perspectiva más amplia; al trascender su aplicación del radio de acción estatal y situarse en el análisis de las relaciones y equilibrio entre el Estado y la sociedad (...).* <sup>255</sup>

Aquí volvemos al motivo esencial de nuestra argumentación, la volatilidad de la importancia del municipio, a causa del debate político e ideológico, en donde no interesa que la descentralización política se vea asociada a un significativo avance tendiente a una mejoría del *status* de los Estados federados, municipios, y de la sociedad misma. Ello es así, en virtud de no ser la descentralización parte integral del Federalismo de Cooperación. Como puede verse, los temas del Federalismo y del avance democrático en México, están indiscutiblemente ligados.

La descentralización en sentido amplio, apunta Ortega Lomelín que:

*Se impulsa a través de distintos medios o mecanismos para acrecentar la democracia; se impone entonces la revaloración de: la importancia política de la periferia respecto al centro; las ventajas de la proximidad entre gobernantes y gobernados; el significado de una mayor y más fiel representación de la sociedad en los órganos parlamentarios o de administración local (municipios); la importancia de los mecanismos jurídicos, políticos y sociales de la acción pública; la efectividad de los sistemas de colaboración en tareas públicas; y la relevancia de la concertación como medio para conducir los asuntos públicos y lograr mayores consensos sociales en los proyectos de gobierno. Dicho en forma genérica se refiere a la cuestión del equilibrio entre el Estado ( gobierno ) y la sociedad civil y la participación de ésta en la conformación y funcionamiento de aquél. La descentralización política en sentido estricto aborda la*

<sup>255</sup> ROBERTO ORTEGA LOMELIN: *op. cit.*, pp. 2-5.

*cuestión de la distribución de poder ( atribuciones, funciones, recursos, etc. ) al interior del Estado mismo, entendiendo éste como gobierno y no en un sentido más amplio asimilable al del país.* <sup>256</sup>

Nuevamente resulta importante la opinión de José Gamas Torruco, quien dice que en nuestro sistema jurídico, el marco normativo del municipio queda determinado de la siguiente forma:

- ☐ *La constitución federal crea al municipio como elemento base de los Estados, instituye los fundamentos sobre los cuales las constituciones de esos deben estructurar su régimen municipal; esas reglas operan como principios que son integrados a la autonomía de las entidades federativas, por voluntad expresa de los miembros federados, y establecen los principios políticos que deben inspirarlos.*
- ☐ *La constitución de cada uno de los Estados miembros de la federación prevé las características de sus propios municipios y las reglas relativas a la distribución de competencias entre órganos estatales y municipales, pero todo ello subordinándose a los lineamientos trazados por la constitución federal.*
- ☐ *Las leyes orgánicas municipales expedidas por las constituciones de cada Estado, organizan en detalle las corporaciones locales.* <sup>257</sup>

Mientras el régimen político no reconozca el proceso histórico evolutivo municipal, que por décadas ha tratado de ganar espacios en términos de gobierno, administración, representación y convivencia armónica, su potencial democrático y legitimador no se significará a su vez en la promoción de un Federalismo Cooperativo, que construya mejores escenarios del Estado Federal.

*La reforma de nuestro régimen federal mexicano implica una compleja trama de acciones y operaciones en distintos niveles:*

<sup>256</sup> ROBERTO ORTEGA LOMELIN: *op. cit.*, pp. 9-5.

<sup>257</sup> *Cfr.* ROBERTO ORTEGA LOMELIN: *op. cit.*, p. 387.

*El nivel político: El nuevo Federalismo tiene que ser visto como parte de un proceso más global, que es el de la reforma de Estado. Su suerte está ligada al grado de avance en los compromisos que se fijan con las entidades del País. Esto quiere decir que el programa de la reforma del Federalismo mexicano debe incluirse dentro de la estrategia gubernamental de concertación con los partidos políticos para transformar el sistema político mexicano. En este aspecto se plantean problemas tales como el de la lucha de estrategias, el grado de coherencia y solidez de las propuestas de partes negociadoras, la correlación de fuerzas políticas existentes y las posibilidades de su modificación, así como las dificultades y oportunidades que presente la coyuntura tanto política como económica.* <sup>258</sup>

## **2.- Descentralización Económica.**

No menos importante en la vida municipal es la transferencia de recursos económicos, México acusa uno de los más altos grados de centralización fiscal, lo que es una intención poco federalista para un sistema federal, situación que merece ser abordada sin la pretensión de agotar este tema que es elemental y para nosotros inmediatamente posterior a la descentralización política y administrativa municipal. El Federalismo fiscal es un componente esencial de un nuevo Federalismo de Cooperación.

Es posible que con la expedición en 1953 de la ley de coordinación fiscal se diera inicio a la centralización fiscal, de un Estado Federal poderoso y autoritario. A pesar de las recientes reformas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el proceso de descentralización sigue en este rubro sin establecer sus límites y sus alcances, se mantiene la indeterminación de las fuentes impositivas, así como la dependencia económica de ordenes de gobierno para con la federación.

---

<sup>258</sup> LEONEL ALEJANDRO ARMENTA LÓPEZ. *Federalismo y Descentralización...*, op. cit., p.16.

*Las grandes burocracias centrales frecuentemente autoritarias, se oponen y enfrentan a las medidas descentralizadoras, porque no aceptan ceder atribuciones a la sociedad ni a los gobiernos locales (...) . Los intereses creados alrededor de una administración central también tratan de evitar estas medidas, y en ocasiones una vitalidad local desanimada y el temor de asumir mayores responsabilidades crea reticencia a los gobiernos y a las administraciones de las entidades federativas y municipios.* <sup>259</sup>

El objetivo sigue siendo como lo señala el maestro Luis F. Aguilar Villanueva, es de encontrar una mejor distribución en materia de ingreso y gasto entre federación, Estados federados y municipios y un mejor balance en la repartición de las contribuciones fiscales. En esta vertiente del Federalismo, coincidimos en que se trasciende la discusión sobre formulas, montos participables y mecanismos de distribución.

*La indeterminación de las fuentes impositivas que corresponden al municipio han dejado la autonomía y libertad municipal a merced de las legislaturas locales son ellos quienes fijan los recursos municipales (...) no bastan si quiera para atender a sus elementales necesidades. La participación de los municipios en los impuestos federales y locales es completamente anárquica y un vehículo que favorece la desigual distribución de la riqueza en México.* <sup>260</sup>

Nuestro argumento se centra en la acción del gobierno municipal en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales y administrativas. La falta de recursos a la institución municipal es resultado de la concepción tradicional del Federalismo dual, que dejó a los municipios bajo la tutela de los Estados federados, ensanchando para la federación y/o los Estados federados las competencias tributarias, considera a la hacienda central como la más eficiente para llevar a cabo las políticas estabilizadoras, de asignación y redistribución.

---

<sup>259</sup> PEDRO ZORRILLA MARTÍNEZ. *Diplomado en Gobierno...*, op. cit.

<sup>260</sup> JORGE CARPIZO Y JORGE MADRAZO. *Derecho Constitucional...*, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1983, p. 194.

Es el sistema federal, el que debe redistribuir facultades y recursos, es decir oportunidades, introducir en la política nacional un factor equilibrador de desigualdades, en los ordenes de gobierno; debe replantearse la descentralización económica de la vida nacional y convertir al municipio libre en la base tributaria del sistema federal.

Nuestro municipio, es el nivel de gobierno más cercano a la población con contacto directo y cotidiano con la sociedad, es el mejor vinculo de desarrollo político, económico y social del Estado Federal y casi siempre carece de recursos económicos. Un Federalismo de Cooperación en materia fiscal podrá conseguir el fortalecimiento de la hacienda municipal.

Se necesita revertir esta situación nacional, esta comprobado que la concentración de ingresos en el gobierno federal y la distribución de los mismos a través del sistema de coordinación fiscal, se traduce en incapacidad de los gobiernos municipales para decidir e influir sobre su vida propia, desde la constitución de 1917, el conjunto de reglas que norman las relaciones entre federación, Estados federados y municipios son las mismas de subordinación y dependencia en el desarrollo.

La reforma política fiscal integral, fue postergada también durante el pasado gobierno. Producto de la falta de políticas económicas adecuadas y de un modelo económico efectivo, subsisten problemas estructurales para un auténtico federalismo económico. Resulta por ello conveniente que se incorporen a nuestra constitución y leyes, nuevas competencias que permitan a las entidades federativas y los municipios, junto con la federación, actuar estrictamente contra la pobreza, actuar cooperativa e interdependientemente como un solo instrumento organizativo, integrador y generador de decisiones, con la finalidad de poder enfrentar con éxito nuestros gravísimos problemas económicos; ser el instrumento capaz de distribuir con justicia social el ingreso nacional, revirtiendo la brutal y la inmoral concentración monstruosa de la mayor parte del ingreso nacional en unos cuantos sectores y/o corporaciones; así mismo, la distribución de competencias en materia de ingresos y gastos entre los tres órdenes de gobierno, debe acompañarse de las adecuaciones idóneas y factibles de la legislación tributaria, solamente así, este aspecto de suma importancia en nuestro Federalismo, podrá ser una realidad.<sup>261</sup>

<sup>261</sup> Cfr. JACINTO FAYA VIESCA. *El Federalismo en México...*, op. cit., pp. 11-12.

Fundamentalmente los ingresos que los municipios reciben de la federación y del Estado federado, depende en gran medida de decisiones políticas y de acuerdos discrecionales, que además por razones político-partidistas, ocasionalmente imponen fuertes condicionantes respecto del uso de los recursos de los ayuntamientos.

En la realidad política, es el municipio la base de acción de partidos políticos, de ahí que recientemente y en virtud de la clientela política que representan para ellos, se han motivado reformas importantes, esa es la verdadera razón, pero lo que es básico, es que el éxito de las reformas se inspiren en un cambio institucional de orden gubernamental, resultado de posibilidad de una transición política y en este caso una instrumentación basada en la coordinación.

*La coordinación es la solución que ha encontrado el Estado mexicano para resolver los problemas de la concurrencia fiscal en los tres niveles de gobierno, se contempla como un sistema nacional jurídico - administrativo donde a través de acuerdos y convenios, se plasma en forma expresa la voluntad "soberana" de los entes con capacidad jurídica para convenir en materia fiscal, federación y Estados, y se decide la participación en tales convenios de los municipios. En estos convenios se establecen las relaciones, las participaciones y las bases de la colaboración administrativa en materia fiscal.* <sup>262</sup>

Podemos identificar algunos problemas de organización política y jurídica, que impiden que la transferencia de funciones a Estados federados y municipios, conlleve aparejada una reasignación de recursos que fortalezcan las regiones y localidades:

- ⇒ **Política económica centralizada, en la que no se toma parecer a Estados federados y municipios.**
- ⇒ **Concentración excesiva de atribuciones del ámbito federal en detrimento de Estados federados y municipios.**

---

<sup>262</sup> JORGE FLORES SOLANO. "La Coordinación Fiscal en los Tres Niveles de Gobierno"; en *Revista Quórum No. 10*, ed. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, 1993, p. 9.

- ☐ Dependencia de Estados federados y municipios del rubro de participaciones federales, que además son insuficientes.
- ☐ Falta de política económica regional y local de desarrollo, que provoque la participación directa de Estados federados y municipios.
- ☐ Altos niveles de pobreza y miseria extrema.
- ☐ Recurrentes crisis económicas.
- ☐ Debilidad de los gobiernos estatales y municipales, tanto fiscal como financiera, con la consecuente incapacidad técnica.
- ☐ La falta de coordinación y cooperación entre las esferas gubernamentales.
- ☐ Una máxima jerarquización etc.

El diagnóstico municipal muestra, que ese nivel de gobierno no solo está lejos de promover el desarrollo municipal, sino incluso de prestar eficientes servicios públicos, requiere de ingresos propios, disciplina administrativa, profesionalización del personal entre otras cosas. En los municipios mexicanos los ciudadanos exigen cada vez mayor democracia, justicia social, administraciones eficientes, participación en las decisiones de gobierno y mejores niveles de desarrollo.

*Resulta inconcebible pretender avanzar en la construcción de un nuevo Federalismo, mientras los recursos se sigan distribuyendo inequitativamente entre los tres órdenes de gobierno que conforman nuestro régimen federal (...).* <sup>263</sup>

Diversos son los factores, que no permiten la coyuntura para fortalecer el proceso de descentralización económica: Las recurrentes crisis financieras son un factor importante, pues provocan una reducción del gasto público por una parte y por otra, la inconformidad ciudadana y el reclamo por realizar determinadas acciones en esta materia de manera incorrecta, equivocada o con falta de previsión ( véase el famoso error de diciembre de 1994 ) lo que coloca en el rechazo político y social a la federación, pero también a Estados federados y municipios, cuando éstos niveles de gobierno poco o nada tuvieron que ver en el modelo económico fallido.

<sup>263</sup> ENRIQUE BURGOS GARCÍA. "La Renovación del Federalismo Mexicano y sus Retos"; en *Revista de la Asociación de Egresados del INAP de España A.C. No. 1.*, ed. AMEINAPE, Querétaro, 1996, p. 67.



Otro factor importante, es el hecho de que la planeación, conducción y ejecución de obra pública, requiere de la participación y colaboración de los gobiernos estatales y municipales y no se les toma en cuenta.

En la agenda política nacional, mucho se ha debatido la relación entre descentralizar solamente funciones, atribuciones o facultades y descentralizar también los recursos necesarios para no continuar en el discurso político y/o partidista.

*La dimensión económica de la descentralización se vincula, en su sentido más amplio, fundamentalmente con los estudios y los afanes del Estado para impulsar un desarrollo que simultáneamente mejore las condiciones económicas y sociales de la nación en su conjunto y logre un equilibrio armónico, equitativo y balanceado entre las diferentes regiones que la componen. Es bajo este enfoque que se postula la descentralización, precisamente, como un instrumento eficaz para acceder a un desarrollo regional equilibrado, el cual comprende el logro de balances en los aspectos demográficos y de distribución poblacional, de aprovechamiento de los recursos naturales y respecto a los indicadores de crecimiento y de los niveles de bienestar.* <sup>264</sup>

Si queremos un Federalismo económico sano, en el cual la descentralización económica juega un papel primordial, debemos fortalecer instancias de gobierno. Ahora, el crecimiento económico tiene que ser propulsor de desarrollos regionales, que en la medida en la que mejoren las condiciones económico-sociales de los entes federados y de las comunas, en ese grado se mejorarán las condiciones de la nación en su conjunto.

Es un hecho que si la descentralización política es la base para revertir la concentración del poder federal, la descentralización económica es el medio para hacerla viable.

---

<sup>264</sup> ROBERTO ORTEGA LOMELÍN: *op. cit.*, pp. 17-18.

Respecto a las transferencias de recursos, Tonatiuh Guillén López, señala:

*Nuevamente en México la agenda nacional tiene entre sus decisivos y prioritarios temas la reforma del sistema federal y, más específicamente, la redistribución de recursos y competencias públicas entre órdenes de gobierno. Como entonces, hoy nuevamente concurren los elementos que entre 1982 y 1983 posibilitaron al último de los cambios sustantivos en las relaciones intergubernamentales del país, simbolizado por la reforma el artículo 115 constitucional: una coyuntura de crisis de la economía nacional, una crisis paralela de las finanzas del gobierno federal, el imperio, o ajuste del gasto público y, como corolario, el debate y la aprobación de importantes políticas de descentralización que favorecieron especialmente a los gobiernos municipales (...) Esta analogía entre dos tiempos de nuestra historia contemporánea no tiene el propósito de reducir la situación actual a la precedente. Esta comparación sólo sirve para alertarnos que en México, como en otras partes del mundo, las crisis de las finanzas de los gobiernos nacionales son favorables a las políticas de descentralización, a la consolidación de los gobiernos locales y, por lo mismo, pertinentes para la modificación de reglas de los sistemas federales (...).* <sup>265</sup>

El reto del Federalismo, es crucial y de primer orden, es el relativo a cómo distribuir competencias en materia de ingresos y gastos. La técnica convencional representa quizá hasta ahora, la mejor solución. Existen algunas otras soluciones que pudieran ser complementarias entre sí, por ejemplo:

- ⇒ **Revisar las materias prioritarias o cuestiones capitales nacionales.**
- ⇒ **Revisar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la propia ley de coordinación fiscal, a fin de establecer mecanismos**

---

<sup>265</sup> TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ. *El Debate Sobre el Federalismo...*, op. cit., p. 25.

**ágiles y eficientes para incrementar la participación de Estados federados y municipios.**

- ▣ **Reintegrar a Estados federados y municipios su potestad tributaria en las contribuciones propias y hacerlos parte en la formulación, planeación, ejecución y recaudación de contribuciones federales.**
- ▣ **Fortalecer el Federalismo fiscal, a efecto de que los tres órdenes de gobierno tenga como fin supremo, mejorar social y económicamente de manera simultánea las regiones del país.**
- ▣ **Llevar a cabo propuestas de reformas constitucionales y legales que establezcan un marco jurídico que permita un Federalismo de Cooperación equilibrado, justo y equitativo, y finalmente;**
- ▣ **Reconocer realmente la autonomía de Estados federados y municipios, así como su autogestión en las funciones que de suyo, les son propias. Etc.**

Finalmente al respecto, e insistiendo en no ser dogmático consideramos que:

**“ La actividad del gobierno y la administración municipal en el cumplimiento de sus responsabilidades, consiste en el fortalecimiento y consolidación de sus atribuciones hacendarias, de sus fuentes tributarias propias, para tener mayor posibilidad de identificar y atender oportunamente las demandas públicas y desempeñar funciones vinculadas a la atención de las necesidades básicas de la comunidad que gobiernan y administran y de esta manera los ciudadanos pueden tener mayor control sobre la administración pública municipal y perciban una relación directa entre cargas impositivas y beneficios sociales ”.**

### **3.- Descentralización a nivel y de legislación secundaria.**

Tanto la descentralización política, la descentralización administrativa, la descentralización económica, y otras, serían meros argumentos o en el mejor de los casos seguirán siendo solamente buenos deseos en los discursos políticos, sin verdaderos instrumentos jurídicos tanto a nivel

constitucional como a nivel de la legislación secundaria. Una vez establecida una política de orden institucional, que influya en la construcción y el funcionamiento de las instituciones públicas, se debe necesariamente estar en el contenido de las leyes.

Al respecto, el maestro Leonel Armenta, comenta:

*Una vez sentadas las bases políticas del nuevo sistema federal se tendrán que cristalizar los acuerdos alcanzados en normas de rango constitucional. Por mencionar algunos ejemplos, las reformas constitucionales tendrán que definir una redistribución de competencias entre el poder central federal y las entidades federacionadas; asimismo, reformarían el espacio de autonomía de los municipios, establecerían bases para homologar las leyes electorales locales con la legislación federal y redefinirían la capacidad de la federación para intervenir en las cuestiones políticas que se susciten dentro de los Estados.* <sup>266</sup>

Ahora bien, el Estado Federal, a diferencia de los Estados unitarios, posee la característica de coexistencia de órganos legislativos, el central, el de las entidades federativas y el de los ayuntamientos. Esta característica, permite y promueve la descentralización legislativa, habría que empezar a pensar como fortalecer este proceso, en nuestra tradición política-jurídica.

Kelsen, apunta que:

*Lo único que distingue a un Estado unitario dividido en provincias autónomas, de un Estado Federal, es el grado de descentralización. Y así como el federal se distingue de un Estado unitario sólo por un mayor grado de descentralización, del mismo modo se distingue una confederación internacional de Estados de un Estado Federal. En la escala de descentralización, el Estado Federal ocupa un lugar intermedio entre el unitario y una unión internacional de Estados. El Estado Federal presenta un grado de descentralización que es todavía compatible con*

---

<sup>266</sup> LEONEL ALEJANDRO ARMENTA LÓPEZ. *Federalismo y Descentralización...*, op. cit., p.17.

*una comunidad jurídica constituida por el derecho nacional, esto es, con un Estado, y un grado de centralización que ya no es compatible con una comunidad jurídica internacional (...).* <sup>267</sup>

La experiencia nos presenta otras variantes; es un hecho que en Estados unitarios como Francia y España, por ejemplo, el grado de descentralización, es mayor que el de Estados de régimen federal, como México, Venezuela, Argentina etcétera.

Al considerar al Federalismo como la posibilidad de la coexistencia de diversos ordenes jurídicos, con limitaciones materiales y territoriales que conforman un solo orden jurídico, resulta necesario analizar el origen de las circunstancias que crean situaciones jurídicas generales, ya sean federales, regionales o locales.

La constitución establece un sistema de distribución de competencias entre niveles de gobierno, que conforman la base de actuación tanto ejecutiva o administrativa como jurisdiccional. Así mismo determina la composición de las constituciones locales, de los ayuntamientos, respetando las bases de los principios del actual pacto federal.

Es precisamente las condiciones actuales de ese pacto federal, en el texto constitucional y sus posibles adecuaciones a la realidad actual del municipio mexicano uno de los haberes políticos, sociales y jurídicos de nuestro sistema federal, la legalidad de las reformas constitucionales serán el primer paso en la reinención de la autonomía de Estados federados y municipios.

*Todo poder estatal, por necesidad existencial, tiene que aspirar a ser poder jurídico.* <sup>268</sup>

La descentralización a nivel constitucional y de legislación secundaria, presenta algunos problemas que deben ser mencionados: históricamente, se observa como se ha ido acrecentando la concentración de competencias por el órgano federal y como se ha ido disminuyendo la de los entes federados. El proceso ha sido en un sólo

<sup>267</sup> HANS Kelsen: *op. cit.*, p. 376.

<sup>268</sup> HERMANN HELLER. *Teoría del Estado...*, *op. cit.*, p. 234.

sentido y no a la inversa, particularmente por que los partidos políticos han impuesto sus intereses ante la falta de institucionalidad de la identidad nacional. Asimismo, la reforma jurídica federal presenta problemas que se pueden ubicar en la falta de cooperación y coordinación entre la federación y los Estados o entre los municipios.

El maestro Armenta López, comenta:

*En este nivel, los problemas que se presentarían serían, por un lado, los de carácter político en cuanto al proceso de negociación, formulación y la estrategia de aprobación de las reformas constitucionales, y por otro lado, los problemas técnicos de derecho constitucional que las partes negociadoras tendrían forzosamente que tomar en consideración.* <sup>269</sup>

Entonces los problemas son otra vez de índole político/partidista y estos deben ser, los primeros en resolverse por las partes negociadoras: partidos políticos, gobierno federal, gobiernos estatales y municipales ( con la participación de la sociedad ) y en segundo término, los problemas de carácter técnico, requerirían de especialistas en derecho constitucional a fin de que los acuerdos políticos alcanzados, sean plasmados y transformados en derecho positivo.

En cuanto a las vías idóneas para instrumentar eficazmente una descentralización competencial a nivel constitucional, Ortega Lomelín, presenta las siguientes:

*A) Facultades expresas a los Estados, que en realidad son obligaciones; B) La transformación de facultades exclusivas de la federación en concurrentes en sentido estricto; C) de la modificación de facultades exclusivas en coexistentes; y D) de lo que podríamos llamar coincidencia, pero en un sentido diverso al tradicionalmente aceptado (...).* <sup>270</sup>

<sup>269</sup> LEONEL ALEJANDRO ARMENTA LÓPEZ. *Federalismo y Descentralización...*, op. cit., p.17.

<sup>270</sup> ROBERTO ORTEGA LOMELÍN: op. cit., p. 108.

El mismo autor comenta respecto de la primera, que se presenta como una opción ante la posibilidad de que la federación abandone alguna atribución de su esfera de atribuciones, con un efecto devolutivo hacia los Estados, respecto de la segunda, se trata de ampliar las facultades concurrentes entre la federación y las entidades federativas, de materias que hasta ahora tienen reconocido carácter exclusivo de la federación, es decir, se trata de los instrumentos del llamado Federalismo Cooperativo. Por lo que hace referencia a la tercera vía, se estima que son varias las facultades de la federación que pueden ser susceptibles de la sana división, y por último se hace referencia a que si actualmente la coincidencia se presenta, cuando un Estado puede legislar en tanto no lo haya hecho la federación, se puede aprovechar este instrumento de manera inversa, es decir, que la federación puede legislar en una materia determinada, hasta en tanto los Estados no lo hayan hecho.

Adicionalmente nosotros podemos señalar válidamente, que es la propia constitución general, la que permite vía convenios delegar otras atribuciones específicas. En este orden de ideas, cabe apuntar, que una transferencia de facultades, una descentralización a nivel constitucional conlleva necesariamente, el reformar y/o crear gran número de leyes, pues, esta descentralización debe ir acompañada de los instrumentos legales que permitan la vinculación entre lo transferido y los medios idóneos, tanto para llevarlas a cabo y como ejercerlas por las instituciones que reciben esa competencia.

*Las reformas constitucionales implicarían la necesidad de modificar un gran número de leyes, en las más diversas materias: fiscal, presupuestaria, de aguas, bienes nacionales, forestal, ecología, urbanismo, salud, educación, comunicaciones y transportes, etc. Esto significaría realizar un ambicioso y complejo trabajo de análisis jurídico, que garantizará la congruencia formal y de objetivos entre las normas secundarias y las reformas constitucionales, así como de aquéllas entre sí. Esta tarea requeriría involucrar a expertos y abogados de todas las áreas de la burocracia, así como a un grupo importante y representativo de legisladores, quienes podrían trabajar bajo la coordinación de una*

*Comisión Técnica para la reforma Legal del Nuevo Federalismo.* <sup>271</sup>

Si con las reformas constitucionales y legales se crean instituciones u organismos nuevos, el tema del Federalismo y la descentralización cobran importancia, pues un Federalismo cooperativo, requiere de la coordinación intergubernamental para la consecución de fines comunes. Sin embargo, además de los problemas para revertir la concentración administrativa del área central hacia las regiones, persiste el problema de regular adecuadamente y mediante las leyes idóneas, los diferentes entes revestidos de personalidad jurídica propia, así como la reubicación geográfica de los recursos y la transferencia de autoridad.

Por ello, para asegurar una eficiente descentralización a nivel de legislación secundaria, del centro a los Estados y de éstos hacia los municipios, deben de ser tomadas en cuenta la realidad de las administraciones.

*Las reformas constitucionales y legales del nuevo Federalismo conllevarían necesariamente una reasignación de responsabilidades de los distintos órganos de gobierno a los diversos niveles, e incluso podrían implicar la creación de nuevas instancias de autoridad. En este aspecto es donde se vinculan los temas de Federalismo y descentralización administrativa.*

*La cuestión de la descentralización plantea varios problemas. En primer lugar, está la definición de un nuevo esquema organizacional de las administraciones públicas federal y locales, con base en la nueva distribución de competencias y responsabilidades que eventualmente se llegase a aprobar. En segundo lugar está el rediseño de la administración pública federal, que podría seguir las vías de la descentralización en sentido estricto, de la descentralización o incluso de la privatización (como ha sucedido en algunos países latinoamericanos). Cabe mencionar que el aspecto del diseño organizacional es importante para garantizar coherencia en la acción pública de las diversas instancias de*

---

<sup>271</sup> LEONEL ALEJANDRO ARMENTA LÓPEZ, *Federalismo y Descentralización...*, op. cit., p.17.



*gobierno, así como para evitar duplicidad de funciones y derroches burocráticos.*

*Pero aparte de los problemas de diseño están los de la estrategia de descentralización, es decir, los que se refieren a la conducción del proceso descentralizador, encaminada a vencer resistencias e inercias del viejo esquema de organización y sus respectivos intereses creados dentro y fuera de la estructura administrativa.* <sup>272</sup>

En nuestro régimen político, el predominio del ejecutivo sobre los otros poderes, ha sido un hecho innegable, por lo que, esta descentralización tendrá que asegurar, que estos procesos estén fundados en las leyes en cuanto a las transferencias de funciones y recursos. En este sentido, debido a que se trata de funciones ejecutivas y que éstas constituyen la materialización más evidente de la acción estatal y el sistema de gobierno dado es tal, que las entidades federativas repiten ese predominio del poder ejecutivo en los Estados federados, es decir, la preeminencia de los gobernadores, la descentralización de la vida municipal tendrá que luchar contra inercias, costumbres, intereses y viejos esquemas organizativos. <sup>273</sup>

## **1.- El municipio libre: vía para conseguir el Federalismo.**

Las políticas de descentralización, son la única característica de los esfuerzos que en la actualidad se pueden realizar para la reforma estatal. Este conjunto de tendencias esta empujando a la búsqueda de esquemas más abiertos competitivos y participativos, principalmente en el ámbito municipal, sin embargo en muchas ocasiones da mas una idea de transición infinita que de un reacomodo definitivo.

Rediseñar o reivindicar a la institución del municipio se ha convertido en un asunto a tratar y en tema fundamental del Federalismo de Cooperación. Los actores políticos, los estudiosos del derecho, economía, ciencias políticas y sociales, los propios partidos políticos y los

---

<sup>272</sup> *Idem.*, p.18.

<sup>273</sup> *Cfr.* ROBERTO ORTEGA LOMELÍN: *op. cit.*, p. 16.

gobiernos federal, estatal y municipal, no dejan de pronunciarse a favor de fortalecer al municipio. Se han propuesto estrategias para lograr esto, las cuales van desde regular el marco jurídico que permita articular un fortalecimiento municipal, hasta propuestas para modificar el sistema de distribución de ingresos públicos, para que el municipio logre una consolidación que le permita enfrentar los problemas que lo aquejan.

En nuestra opinión, resulta evidente que el municipio ha tenido un importante desarrollo en el país dadas las circunstancias, pero insuficiente todavía, pues si bien es cierto que ha estado como asunto medular en la agenda política nacional, también es cierto que apenas empieza a salir de la postergación y olvido al que estuvo obligado. Desde esta perspectiva, es que abordaremos la premisa siguiente: La reivindicación del municipio es la vía más corta para conseguir el Federalismo de Cooperación, pero no se puede sin trastocar la naturaleza y espíritu del pacto federativo, a partir de su inclusión conceptual y competencial en el texto constitucional y de legislaciones secundarias, que le den la oportunidad de regularse su propia existencia.

Hemos señalado anteriormente, que el municipio ha sido olvidado por el actual Federalismo, no obstante ser parte fundamental de la consolidación del mismo.

*En su larga trayectoria en nuestra historia –más de cuatro siglos y medio- el municipio ha sido la institución que mayormente a sufrido las consecuencias aciagas del centralismo político y económico que nos ha caracterizado como país, y que en la actualidad se refleja en la grave situación de penuria por la que atraviesa la casi totalidad de los municipios que conforman nuestra geografía. Ni siquiera en el régimen federal en el cual asistió el municipio, se le ha dado a éste la oportunidad de jugar el papel protagónico que le corresponde en el progreso social (...).* <sup>274</sup>

Si bien es verdad, que la constitución del 17, desde sus orígenes establece como principio el municipio libre; también sucede que es hasta las reformas de 1983 al artículo 115 constitucional, es cuando el ente

<sup>274</sup> JOSÉ ARTURO RODRÍGUEZ OBREGÓN. "Un Auténtico Municipio Vía para Lograr un Nuevo Federalismo"; en *Revista de la Asociación de Egresados del INAP de España A.C. No. 10.*, ed. AMEINAPE, Querétaro, 1996, p. 313.

municipal amplía realmente sus competencias que eran sumamente reducidas. Posteriormente estas competencias son ampliadas un poco más mediante las reformas de 1999.

El debate debe centrarse en cuales son los medios para lograr hacer efectivas las competencias municipales, en materias federadas. Que las mismas, no sean sólo fórmulas sino realidades en la práctica, en suma; reales. Con ello, el municipio se verá fortalecido y podrá cumplir sus tareas gubernamentales propias; ya que después de todo es encargado de prestar los servicios públicos más cotidianos.

Es en la falta de una política institucional del orden federalista, en la transferencia del poder y en el aspecto económico donde encontramos el mayor problema del fortalecimiento municipalista del Estado Federal. Actualmente de los ingresos que se recaudan, a los municipios les corresponde un 4% del monto total participable, existiendo una gran diferencia entre los ingresos que les corresponden y con los que cuenta la federación y las entidades federativas.

Por último y en este sentido, dentro del Federalismo de Cooperación es posible:

***“ Diseñar la integridad de la institución municipal, para su reivindicación en el sistema federal, y su orden institucional nacional, para que la oferta política y social no se vea excedida por la demanda partidista y en consecuencia se tenga una administración eficiente al servicio de los ciudadanos que se gobiernan y la capacidad de enfrentar y resolver sus problemas a través de sus propias decisiones, dentro de los más amplios consensos ”.***

### **Federalismo municipal.**

La institución municipal esta integrada a la estructura del Estado Federal, es una unidad política y social, su base es una comunidad geográfica natural, que reconoce su existencia dentro de otros ordenes de gobierno y una autoridad propia en la gestión de intereses puramente

locales. Dentro de esta coexistencia gubernamental, es necesario una propuesta para el fortalecimiento de ambos conceptos, Federalismo y autonomía o libertad ( unidad y diversidad ).

Hemos definido que lo pragmático y dinámico del Federalismo de Cooperación son sus elementos esenciales, estos están ligados al contenido democrático de las mismas intenciones a saber, por que en una sociedad que avanza permanentemente a nuevos estadios, solo el movimiento puede permitir su actualización. Por tanto un Federalismo democrático, puede proveer el reconocimiento de los intereses de todos y cada uno, para la solución constructiva de las demandas sociales, en un ámbito multinacional y pluralmente conformado. En donde la igualdad y la libertad son sus elementos esenciales.

Dos son los sistemas que se han ideado para regular esta relación, el centralismo y la descentralización y doble es la relación del municipio; por una parte, con los órganos del gobierno del Estado federado y por otra, con los órganos de la propia federación en ese orden. El Federalismo requiere de un equilibrio entre fuerzas centripetas y centrifugas, es decir fuerzas que tienden a ubicarse en el centro y otras que tienden a alejarse de él.<sup>275</sup>

Así pues la ruta empieza dentro de los valores de una normalidad democracia, en relación al desarrollo de nuestra ideología institucional, un estatuto formal de pertenencia, una identidad política en un modelo federal que defina el orden funcional de las instituciones públicas. El Federalismo municipal, de hecho inexplorado, constituye una de las aportaciones del movimiento armado de 1910.

## **1.- Autonomía del Municipio Libre.**

Existen muchos tipos de autonomías, nuestra autonomía, la del municipio coincidiendo con *Kelsen*; contiene como elementos que le dan su tipo específico, por un lado una relación cuantitativa y cualitativamente con las políticas descentralizadoras de otros ordenes de gobierno y por el

---

<sup>275</sup> Según la teoría de Maurice Hauriou y que tiene su relación en la autonomía municipal en su lucha entre la unidad del todo y la búsqueda por mayores facultades de decisión.

otro, guarda una relación con el grado de democracia existente en su escenario político y social.

Es evidentemente que el municipio primero que nada es una institución pública, que es susceptible de concentrar alguna o varias formas o vertientes descentralizadoras, por que efectivamente la institución municipal es un orden de gobierno, no por razón del pacto federal, sino a cuenta de la descentralización impuesta por Estado Federal y que solo electo democráticamente, puede tomar decisiones en representación de la sociedad y así cumplir con sus objetivos naturales y los del Estado Federal.

Comenta el maestro Quintana Roldan:

*Que la autonomía es la potestad que dentro del Estado puede ejercer alguna entidad para regir sus propios intereses, con la peculiaridad de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno que le son propios.* <sup>276</sup>

Diversos son los factores que han permitido reconocer un municipio realmente autónomo o libre. Consecuencia de ello, es la necesidad de fortalecer al municipio por ser la institución jurídica-constitucional, de carácter político, económico, administrativo y social, que posee una multitud de expresiones ciudadanas culturales, de tradición y costumbres.

La autonomía local es el derecho ha ser diferentes, la capacidad de gobernarse y administrarse bajo su propia responsabilidad en la atención de sus asuntos propios y los asuntos públicos de interés general.

Aunque la opinión generalizada se establezca alrededor de que en un Estado Federal solo pueden existir dos entidades autónomas, en parte como lo señala el maestro Acosta Romero, lo cierto es que en nuestra tesis la autonomía municipal tiene más simpatizantes.

En la hipótesis del Estado Federal, ni la autonomía como un total aislamiento, ni la autarquía como sinónimo de autosuficiencia, se significan en el desarrollo de su función interna y externa, solo para el

---

<sup>276</sup> CARLOS F. QUINTANA ROLDAN: *op. cit.*, p. 175.

caso de que el Estado Federal sea capaz de atender todas las demandas sociales, lo que es imposible.

El municipio es una persona jurídica de derecho público, con una organización político-administrativa dotada de autonomía para administrar las cuestiones estrictamente locales dentro de su territorio, que tiene sus propias autoridades electivas y administrativas y la capacidad de conformar su patrimonio, para cumplir con sus responsabilidades constitucionales.

Es un equívoco que la práctica política dirija y defina el ámbito de la autonomía municipal al interior del Federalismo, aun centralizado, tal vez de esto parta, el señalar al municipio como un órgano descentralizado ya sea por administración, por región, o colaboración, etc. según los caracteres de la escuela clásica, dicho por Gabino Fraga, pero aun así la ley en su artículo 115, habla de libertad municipal cuyo espíritu es el mismo que el de autonomía.

Esta autonomía es afectada por varios supuestos en donde se cuentan los de las vertientes descentralizadoras, en todos los aspectos de su vida pública municipal e implica no superdependencia a otro orden de gobierno, esta libertad ha constituido a los municipios en México, como instituciones electivas y mientras esto no cambien, esta es la voluntad original de las municipalidades, aunque su forma de organización este en manos de las legislaturas locales, pero esta tiene que establecerse en base a este principio fundacional.

Por que esta claro que la violación a la autonomía, no reviste beneficios para el Estado Federal y su política de gobierno y de relaciones intergubernamentales.

Dentro del tema del Federalismo mexicano y la reforma del Estado, la autonomía municipal ocupa un espacio de suma importancia, al respecto se apunta:

*La autonomía local se ha convertido en un asunto medular de la reforma del Estado que hoy se debate en diversos espacios del ámbito nacional. Los distintos actores políticos se han pronunciado por el fortalecimiento de los gobiernos locales, estatales y municipales, proponiendo con ello estrategias que*

*van desde el impulso de procesos de descentralización administrativa en algunos sectores, políticas públicas, hasta el reconocimiento en el marco jurídico nacional de la autonomía local. En la última década, el municipalismo ha tenido un importante desarrollo en el país, toda vez que distintos factores han contribuido al fortalecimiento de este sujeto.* <sup>277</sup>

Según Acosta Arevalo estos factores son:

- ▣ *El creciente pluralismo en el espectro de los gobiernos municipales. (antes de 1988, sólo 56 gobiernos no estaban registrados bajo las siglas del partido oficial.*
- ▣ *Se ha desarrollado una tendencia mundial que considera el ámbito local, como un espacio privilegiado para el impulso de procesos de desarrollo y democratización, que se reflejan en políticas internacionales de apoyo a los gobiernos locales.*
- ▣ *La ineficacia de las políticas económicas y sociales de carácter nacional, para generar un desarrollo equilibrado regionalmente.*
- ▣ *Las crisis de legitimidad y representación del Estado.* <sup>278</sup>

En este sentido consideramos agregar otros factores, que actualmente inciden en la exigencia de fortalecer la autonomía municipal:

- ▣ **La democracia nacional, misma que se está construyendo en las regiones lo cual es una de sus condiciones necesarias.**
- ▣ **Las recientes crisis económicas, que provocan el descontento con las políticas nacionales.**
- ▣ **El debate por construir un nuevo Federalismo, que tenga como eje primordial, los principios de cooperación y coordinación entre las distintas instancias gubernamentales.**
- ▣ **La participación política más decidida de los ciudadanos.**
- ▣ **La gran presión nacional para revertir el centralismo asfixiante que padecemos.**
- ▣ **El debilitamiento del PRI y de la figura presidencial. Etc.**

<sup>277</sup> JOSÉ OCTAVIO ACOSTA ARÉVALO. *Reforma Política y Autonomía Local*, en *Revista de la Asociación de Egresados del INAP de España*, ed. INAP, Querétaro, 1997, pp. 3-4.

<sup>278</sup> Cfr. *Ibidem*.

- ☐ **La politización de la sociedad,**
- ☐ **La corrupción en el orden federal y estatal, etc.**

Para hablar de autonomía municipal, debemos desglosarla en tres aspectos:

**Autonomía Política.-** Podemos definirla en sentido amplio, como la capacidad del municipio de otorgarse democráticamente sus autoridades; la libertad que tiene el municipio para ejercer de manera exclusiva la competencia que le otorga la constitución federal a éstos. Además, la autonomía política municipal, es complementada por otros principios constitucionales, como el procedimiento riguroso a que se deben sujetar las legislaturas estatales para suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. Asimismo, el principio de no reelección de las autoridades municipales para un período inmediato. Y fundamentalmente la toma de decisiones en su ámbito territorial.

**Autonomía Administrativa.-** Es necesario apuntar con relación a la autonomía administrativa, que diversos son los aspectos en los cuales el municipio, ejerce esa autonomía. Las fracciones II, III, V, VI y VII, del artículo 115 constitucional, permiten afirmar la capacidad del municipio para manejar su patrimonio, prestación de servicios públicos, participar en la gestión y administración de diversos asuntos de interés comunal. Así como la capacidad para conducirse, asociarse o convenir con las entidades federativas y otros municipios en diversas cuestiones administrativas.<sup>279</sup>

En suma, la autonomía administrativa, puede ser englobada en la capacidad de gestionar, administrar, coordinarse y convenir, asuntos de índole administrativo, además de tener el poder de policía y organización interna de su administración pública.

**Autonomía Económica.-** Hemos señalado con insistencia, que el fortalecimiento municipal, depende en gran medida de los recursos que se le proporcionaron para el cumplimiento de sus fines. Tal cuestión es de sumo interés, pues de nada sirve que se pretendan transferir funciones y atribuciones, si no se proporcionan los medios económicos para ejercerlas. En este sentido, la capacidad del municipio para contar

<sup>279</sup> El tema será abordado con detalle y desarrollado en el siguiente capítulo del presente trabajo.



con recursos económicos, se circunscribe únicamente a los renglones derivados de sus tributos, así como en el acotado manejo de su patrimonio, disposición de su hacienda y en el uso de los recursos que vía participaciones federales y estatales le corresponden ( por cierto insuficientes para sus objetivos y fines reales ).

La autonomía, cobra relevancia en el ámbito político nacional. La democracia actual, entendida como una forma de vida basada en un supuesto racional de convivencia, dentro de un orden jurídico, caracterizado por la igualdad, libertad y solidaridad, surgido como resultado del consentimiento y participación del pueblo que a través del voto expresa la identidad de fines entre él y sus gobernantes, debe darse atención específica a la institución municipal, ya que el respeto al municipio, empieza con el acatamiento a las decisiones políticas de los habitantes de cada región.<sup>280</sup>

El concepto autonomía es una voz que proviene del griego antiguo y significa la posibilidad de darse su propia ley ( se hace derivar de autos: propio, y nómos: ley ). Es la facultad dentro del Estado, que tiene la institución municipal para definir sus propios intereses, mediante normas y órganos de gobierno que le son propios, sin contradecir la norma superior. Se relaciona con el término Autárkia, que también proviene del griego, significa " bastarse a sí mismo ".

*El sentido de esta palabra autonomía ha variado con el tiempo. Los griegos denominaban " autonomoi " y los romanos " autonomi " a los Estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero. Actualmente se habla de autonomías regionales, provinciales y comunales, con distintos alcances, pero nunca con la significación de independencia.*<sup>281</sup>

En el Diccionario Fundamental de la Lengua Española, encontramos que la autonomía, la define como *la facultad para gobernarse por sus propias leyes, independencia relativa.*<sup>282</sup>

---

<sup>280</sup> Cfr. FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA. *Derecho Electoral.*, ed. Porrúa, México, 1985, p. 52.

<sup>281</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba.* Buenos Aires, 1979, p. 30.

<sup>282</sup> *Diccionario Fundamental de la Lengua Española.*, ed. Vox Bibliografit, Barcelona, 1973, p. 69.

La autonomía, ha sido definida también, como:

*Aquella potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras de sus entidades, mediante normas y órganos de gobierno propios.* <sup>283</sup>

Existen también como en otros casos ya comentados, diversas conceptualizaciones e interpretaciones válidas sobre el concepto autonomía, influidos por los siguientes factores:

- ▣ **La falta de acuerdo que sobre dicho concepto se presenta en varias ramas del saber principalmente: en el derecho, la sociología, la ciencia política, la economía, etc.**
- ▣ **La autonomía puede tener una significación multívoca.**
- ▣ **Como característica y elemento de los municipios, la autonomía ha variado a través de la historia, actualmente, se discute acerca de la posibilidad de otorgar autonomía a las comunidades indígenas.**
- ▣ **Existen diferencias entre los puntos de vista normativo y sociológico.**
- ▣ **Hay gran cantidad de definiciones que hacen difícil construir una definición que pueda englobar las mismas. Etc.**

La autonomía en nuestro caso se circunscribir al ámbito de las decisiones y relaciones del municipio, con los Estados federados y el Estado Federal. El problema de la autonomía municipal, se imbrica y se complica con el de las distintas relaciones y concepciones que del Federalismo y el municipalismo existen en el Estado Federal.

Nuestra constitución otorga al municipio el carácter de ente base de la división territorial de los Estados y de su organización política y administrativa; sin embargo, esa condición de descentralización, nos podría impedir aceptar el hecho de que en México, existen tres órdenes de gobierno que poseen el mismo rango constitucional. Es importante destacar que el problema ha radicado en la comprensión política y social de los conceptos de soberanía, autonomía estatal y libertad o autonomía municipal.

---

<sup>283</sup> *Diccionario de la Lengua Española.*, ed. Océano, Barcelona, 1996, p. 83.

*Autonomía, es el atributo de los Estados federados, consistente en su capacidad para autodeterminarse en todo lo concerniente a su régimen interior, con la sola limitación de lo dispuesto por la constitución general; y libertad municipal, es el atributo de los municipios que se caracteriza por la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público municipal y por el uso de sus facultades constitucionales y legales sin injerencia del exterior y en la medida en que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad.* <sup>284</sup>

Citado por el maestro Quintana Roldan, en su obra municipalista señala que la carta europea de la autonomía local establece que autonomía local es,

*el derecho y la capacidad efectiva de las colectividades locales para orientar, regular y administrar, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en función del interés local, los asuntos públicos que les competen.*

Así mismo la maestra Rendon Huerta, a este nivel internacional cita que la unión internacional de administraciones locales define que:

*La autonomía de los gobiernos locales expresa la atribución de los derechos y responsabilidades de los gobiernos locales para regular y administrar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en interés de la población local,*

y en ambos casos se coincide en el carácter electivo de la autoridad municipal, mediante el sufragio universal.

Completando la idea, también en cita de la maestra Rendon Huerta, Alcides Greca, señala que la autonomía municipal tiene tres postulados fundamentales:

*a) la municipalidad tiene el derecho a elegir entre sus propios ciudadanos los funcionarios que hayan de aplicar sus propias leyes que son las de la localidad. b) la ciudad goza*

---

<sup>284</sup> Cfr. JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU. *Cuestiones de Derecho...*, op. cit., p. 62.

*de facultades para definir su propia forma de organización a los fines de gobierno. c) la localidad tiene facultad para determinar el fin o esfera de gobierno local, lo que supone el derecho de ampliar o restringir los poderes municipales según el criterio político imperante en la localidad.*

Podemos también decir que,

*las entidades autónomas locales se configuran como poderes públicos del Estado nacional, sin contraposición a su soberanía, ni como rechazo a su dominio sobre determinado territorio, reconociendo la supremacía del imperativo nacional. Sus facultades y competencias están establecidas en la legislación general y se dirigen a la gestión de los intereses públicos de las colectividades correspondientes, en este caso los municipios. Su límite máximo se da por los intereses que le son propios y su límite mínimo por su ámbito competencial garantizado institucional y legalmente,* <sup>285</sup>

el debate sobre la autonomía indígena por ejemplo, ha llevado al gobierno y a los partidos políticos, a que asuman diversas posiciones y propongan reformas a muy diversos y distintos artículos de la constitución general, derivado de su muy ambigua comprensión de este fenómeno.

Al respecto, la idea de proponer reformas no sólo a la ley fundamental, sino también a la ley secundaria, ha significado, con anterioridad, la preocupación de los estudiosos del tema, al respecto, el maestro Pedro Zorrilla, señalaba que,

*existen normas en la constitución vigente que en el nivel supremo de dicha ley, garantizan que la autonomía no sea objeto de abuso y sirva para ocultar o fomentar desigualdades injustas, cancelar libertades, violar derechos, o solapar explotaciones o privilegios; pero convendría, en la propia ley suprema y en la legislación secundaria, promover adiciones para garantizar mejor, frente a los problemas actuales y al propio tiempo, que la vigencia de una amplia*

---

<sup>285</sup> JOSÉ OCTAVIO ACOSTA ARÉVALO: *op. cit.*, p. 7.

*autonomía, una sólida unidad nacional fundamental, en los criterios políticos, en las opciones constitucionales y en los planes nacionales de gobierno, que tienen valor unificador y deben ser cabalmente respetados.* <sup>286</sup>

En opinión y según afirma en un sentido moderno, el Doctor Carlos Quintana Roldán, indica que la autonomía municipal puede entenderse como:

*El derecho del municipio para que, dentro de su esfera de competencia, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social, resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad, cuente, además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda y, finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.* <sup>287</sup>

El municipio libre no puede entenderse sin una auténtica autonomía, misma que en su connotación etimológica, debe entenderse como la capacidad de autorregularse. En un Federalismo de Cooperación, el municipio tiene que estar ligado a la libertad, entendida ésta como un reconocimiento a la responsabilidad de los propios actos frente a sí mismo y frente a la federación, entidades federativas y principalmente frente a los ciudadanos.

El nuevo y mejor Federalismo reconoce al municipio como libre y autónomo, y como un orden de gobierno, dentro de un marco de competencias constitucionales. El Federalismo cooperativo e interdependiente requiere de un municipio libre para su cabal integración y pleno funcionamiento. <sup>288</sup>

Así pues, el municipio inmerso en el Federalismo, debe ser libre, sin alejarse del Estado Federal, debe poseer la facultad para autodeterminarse, reconocerse en sus condiciones naturales e históricas; pero además de una autonomía política, es un deber de la federación y de los Estados federados, dotar de una verdadera autonomía

<sup>286</sup> PEDRO ZORRILLA MARTÍNEZ. *Autonomía y Democracia...*, op. cit., p. 194.

<sup>287</sup> CARLOS F. QUINTANA ROLDÁN: op. cit., p. 194.

<sup>288</sup> Cfr. FAYA VIESCA, JACINTO. *Impulso a un Nuevo Federalismo...*, op. cit. p.129.

administrativa y económica al municipio, que es el medio para realizar esa libertad, a pesar de que el artículo 115 constitucional, jamás utiliza el término autonomía, sin embargo, si se habla de "Municipio Libre", que desde una perspectiva política y social, se confiere precisamente el mismo sentido que la doctrina le atribuye al concepto de autonomía, aunque se circunscriba exclusivamente a su territorio, como lo señala el maestro Acosta Romero, y por ello deja de ser autonomía.

*La libertad municipal es el atributo de los municipios que se caracteriza por la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público municipal y por el uso de sus facultades constitucionales y legales sin injerencia del exterior y en la medida en que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad.* <sup>289</sup>

Son ilimitados los causas políticos por los que se conduce a la municipalidad, la autonomía no es una categoría absoluta, tan así es que el mismo *Jellinek*, divide al campo de acción del municipio, en el propio e independiente y en el campo de acción concedido o delegado, lo que coincide con nuestra argumentación en cuanto a los objetivos y fines de la institución municipal. De acuerdo con la estructura del Estado Federal, el municipio es autónomo o libre en cuanto a su régimen interior, en su ámbito externo ( materias estratégicas federales ), se subordina a la legislación local y federal.

## **2.- Aspectos conceptuales de la administración pública municipal.**

En México se ha advertido un deterioro institucional en la política y en lo político, una rigidez administrativa, falta de representatividad, incomunicación y ausencia de participación ciudadana y todo esto en particular, acentuado en las administraciones municipales. La sociedad frente al orden de gobierno y administrativo a cambiado profundamente, los ciudadanos exigen precisamente todo lo contrario a lo que produce; democracia, eficacia, justicia social, participación y representatividad política y social.

---

<sup>289</sup> JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU. *El Nuevo Artículo 115...*, op. cit., p. 62.

Una administración pública municipal, debe estar relacionada con las particularidades locales y las necesidades comunes y públicas,

*la administración pública se encarga de los intereses de todos, pero al mismo tiempo de los intereses de nadie, lo que propicia poco interés o reconocimiento hacia los saltos que significan progreso.* <sup>290</sup>

La administración municipal permanentemente debe actualizarse, adecuarse, evitar prepotencias y lentitud en sus respuestas, así como también la falta de preparación y vocación en los funcionarios públicos, todo esto para hacerla instrumento mas ágil de un Estado Federal reformado y moderno en la organización y operación de su administración pública federal en general.

Y esto solo se va ha conseguir fortaleciendo y modernizando las administraciones municipales, como una primera etapa de consolidación política y administrativa,

*una gran parte relevante de la vida social se genera y anima por la presencia y acción de la administración pública,* <sup>291</sup>

esta identidad que surge de su actividad, es la que nos lleva a localizar sus verdaderas motivaciones, en el desarrollo de sus planes y programas de trabajo y tiene muchos elementos consustanciales pero su fin es,

*la realización del interés general por medio de una acción desinteresada. La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del poder ejecutivo federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para la satisfacción de las leyes generales de la nación.* <sup>292</sup>

---

<sup>290</sup> MAXIMO N. GÁMIZ PARRAL: *op. cit.*, p. 147.

<sup>291</sup> PEDRO G. ZORRILLA MARTÍNEZ. "La Administración Pública Mexicana"; en *Revista de Administración Pública*, ed. Rap, México, 1998, p. 225.

<sup>292</sup> ANDRÉS SERRA ROJAS. *Derecho Administrativo...*, *op. cit.*, pp. 80-81.

Esta administración pública es pues, vista desde dos ámbitos, uno que inicia cuando se delega esta responsabilidad en funcionarios o servidores públicos y otra, cuando, regresa a través de ellos a implementarse precisamente donde se inicio su delegación en la sociedad, que es quien legaliza e instrumenta su operación, bajo valores eminentemente socio-políticos y jurídicos de interés público y social.

Parte de su naturaleza es concebida como conjunto de unidades, entidades u órganos, en que se delimitan las competencias de acuerdo a las leyes vigentes,

*se dirige a satisfacer una necesidad concreta o a obtener el bien o la utilidad que la norma jurídica debe garantizar.*<sup>293</sup>

De los más de tres millones y medio de servidores públicos que existen en el gobierno federal, estatales y municipales, solo un porcentaje menor corresponde a los municipios y el resto lo tienen la federación y las entidades federativas, en ese orden de importancia. Es por ello, que el peso específico del gobierno federal es mayor. Es precisamente en los municipios, en donde debe haber más administración pública, porque ahí es donde se presentan los problemas más urgentes y cotidianos para la sociedad, en las obras y los servicios públicos ( llámense agua, drenaje y alcantarillado, seguridad pública, tránsito y vialidad, jardines, recolección de basura, etc. ).

Por otra parte, cabe señalar que a las administraciones y gobiernos municipales se les califica en base a la eficiencia con la que ofrecen y prestan los servicios públicos, que por mandato constitucional deben realizar. Por ello, una adecuada administración pública municipal, requiere atender sus objetivos procurando en todo momento tomar en cuenta los siguientes aspectos coordinados:

- ☞ **Funcionalidad.-** Los servicios públicos son objeto de revisión constante; equipos, suministros, materia prima, etc., ello para **eficientar su funcionamiento.**
- ☞ **Participación.-** Que consiste en el interés de la sociedad en sus **acciones y actividades.**

---

<sup>293</sup> FRANCISCO PORRÚA PÉREZ: *op. cit.*, p. 395.



- ☐ **Democratización.-** Es decir la transformación del interés común en intereses gubernamentales
- ☐ **Calidad.-** Se debe proporcionar un servicio público de calidad, es decir no basta la prestación del servicio si este es deficiente.
- ☐ **Cobertura.-** Los servicios públicos deben atender la demanda social.
- ☐ **Profesionalización.-** En la estructura y debe ser acorde a las tareas y trabajos relacionados con las áreas administrativas y de operación. Es decir, que las personas que trabajen en la administración pública, sean exactamente las que tienen experiencia, capacidad y, sobre todo, vocación de servicio, saber lo que hay que hacer conlleva a evitar tareas innecesarias, dispendiosas o duplicadas.
- ☐ **Condiciones sociales.-** De los servidores públicos municipales.

La administración pública municipal, enfrenta además obstáculos para un buen desarrollo de sus tareas asignadas, entre otras, tenemos:

- ☐ **El excesivo crecimiento demográfico que genera a su vez mayor demanda de servicios públicos, por ejemplo, recolección de basura, alumbrado público, agua potable, drenaje, etc.**
- ☐ **Falta de autonomía y recursos suficientes para enfrentar la realidad municipal, satisfacer las demandas, calidad y funcionamiento, el municipio mexicano, se encuentra encadenado a otros ordenes de gobierno.**
- ☐ **El poder político, que conlleva el control ejercido por partidos políticos y la presión política de otros niveles de gobierno.**
- ☐ **La dependencia de recursos de la federación y Estados federados.**
- ☐ **La falta de personal capacitado.**
- ☐ **La represión a la participación ciudadana, etc.**

Tal vez en otras administraciones ( federal o estatal ) no sea necesaria la identificación ciudadano-autoridad, no es el caso de la administración municipal, en donde si cuenta en su mejor funcionamiento estas relaciones y trato directo con la sociedad. Dicho de otra manera en el

orden nacional o estatal puede participar cualquier persona, pero a nivel municipal si afecta la colaboración, al sentido del poder político municipal. Al hablar de administración pública municipal tenemos que hablar de una institución del ejercicio del poder público, como parte también de la organización del Estado Federal, de ahí, que su punto de partida se encuentre en la Constitución General de la República.

### **a) Racionalismo político en la gestión municipal.**

Lo racional <sup>294</sup> en el nivel político, debemos entenderlo como el esfuerzo llevado a cabo por los gobernantes legítimos, tendiente a gobernar de manera lógica y fundada, es decir, que se gobierna en concordancia con la razón. Por ello, al hablar de racionalismo político en la gestión municipal, nos lleva de pronto a observar cómo a través de la historia, se ha pretendido gobernar con la lógica partidista, de solo una parte social, en donde solo los que vencen tienen todos los beneficios e intentan legitimar las acciones y tareas gubernamentales en este ámbito de gobierno.

En nuestro caso, las contiendas políticas en el uso y abuso de las administraciones municipales, no favorecen las relaciones entre ordenes de gobierno y entre autoridades y ciudadanos, nos queda claro que la intervención de los partidos políticos en ellas, impiden la gestión responsable y oportuna, la demasiada distancia entre la vida social y la vida pública se da a propósito de esta lamentable circunstancia intervencionista, que tiene el objeto que crezcan mas las estructuras políticas, que las de la administración o las de la sociedad.

*El México de hoy es un país más participativo y más reclamante de un mejor gobierno, el cual implica por necesidad, un gobierno más eficiente y eficaz en la ejecución de sus acciones y programas, es decir, nuestro país demanda un gobierno con mayor capacidad de respuesta a las demandas y necesidades que le plantean los ciudadanos.*

---

<sup>294</sup> Cfr. *Breve Diccionario Político.*, ed. Estudio, Buenos Aires, 1970, p. 95.

*La propuesta es simple, lo difícil y complicado es la instrumentación. Para que un gobierno, en cualquiera de sus órdenes, ya sea el federal, estatal o municipal, pueda responder con mayor eficacia y efectividad a las demandas sociales, necesita entre otras cosas, modernizar sus estructuras, incrementar considerablemente sus niveles de calidad en la prestación de los servicios y por supuesto, contar con hombres y mujeres capaces y con arrogada vocación de servicio.* <sup>295</sup>

La administración pública, sea cual sea el nivel que se analice a efecto de detectar errores y proponer cambios tendientes a lograr hacerla más eficaz y eficiente, es dinámica y por tanto cambiante; la administración municipal es la que menos tiempo tiene para mejorarse, además de ser la que menos posibilidades de adaptación a los cambios posee. El desarrollo organizacional del municipio en la actualidad adquiere una importancia muy especial, dado que las circunstancias así lo requieren; el municipio debe contar con una estructura que dé respuesta a las necesidades de la sociedad en sus diferentes rubros. <sup>296</sup>

Lo anterior, nos lleva a plantear la necesidad de establecer bases sólidas para que de manera simultánea al alejamiento de la acción de la política, avancemos en las innovaciones de mecanismos que permitan al menos la presencia del sentido común, el perfil idóneo del funcionario municipal, para cumplir determinadas responsabilidades, ( condiciones sociales ) es decir, ubicar sus capacidades, habilidades y disponibilidad para desarrollar un mejor trabajo en el cargo que en su momento pudiera asumir dentro de la administración pública municipal. Todo ello, además de fortalecer a la institución municipal, así como a su aparato administrativo, provocaría obstáculos a la posibilidad de que la administración municipal respondiera solamente a la ocasión de colocar funcionarios públicos que son ajenos a la responsabilidad, en la gestión a desarrollar y que las más de las veces, únicamente obedecen a compromisos y lealtades de grupos políticos.

---

<sup>295</sup> GEORGINA TRUJILLO ZENTELLA. "Reforma Administrativa"; en *Federalismo y Reforma Administrativa Municipal*, ed. Gobierno de Tabasco, INAP y SCDA ( Memoria del VI Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad ); Villahermosa, 1998, p. 197.

<sup>296</sup> Cfr. RODOLFO VEGA HERNÁNDEZ. "Propuesta para el Fortalecimiento Municipal"; en *Revista Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 52.*, ed. INAP, México, 1995, p. 97.

El fortalecimiento del nivel municipal con una mayor dotación de recursos, ha sido una demanda que ha crecido en los últimos años, asimismo, el reclamo por una descentralización política y administrativa oportuna y efectiva, es hoy sumamente necesaria, ya que un mejor desdoblamiento de una política descentralizadora, generaría en consecuencia la diversificación de los procesos decisorios y una autonomía plena en el manejo de las administraciones municipales.

Antaño, el peso de la administración pública y de los funcionarios con que operaba la misma, en el conjunto de la sociedad mexicana, no había alcanzado la intensidad, la amplitud y la dinámica actual, pero al paso de la década de los 80's y de los 90's, la administración pública municipal paso de ser indiferente a los procesos de cambio y "obediente" a las decisiones que provenían del centro; a desarrollarse y a reconocer sus todavía carencias y debilidades, encontrándose con la falta de recursos y capacidad técnica para enfrentar los problemas que se le presentan, además de las trabas que el sistema político-burocrático tiene preparado. Por todo ello, es justo y lógico el reclamo por una eficiente descentralización y una equitativa y real distribución de recursos a fin de fortalecer a los municipios, pues fortaleciendo las partes de un todo, se fortalece la unidad.

Es una prioridad que los futuros administradores públicos, sean federales, estatales o municipales, pero con mayor razón aquellos que se desenvuelven en el ámbito local, diseñen instrumentos y nuevos mecanismos que permitan el fortalecimiento de las regiones, salvaguardando el Federalismo de Cooperación y los principios rectores del Estado Federal, a efecto de que la función pública se ejerza como verdadero inductor de progreso en beneficio de la sociedad y donde los problemas sociales se resuelvan a partir de colaboraciones y visiones amplias, cuando sea necesario, y concretas cuando el caso así lo requiera.

Hoy el Estado Federal, se ve rebasado por la realidad en algunas de sus funciones no esenciales o estratégicas en beneficio de la sociedad civil, muchas y variadas son las organizaciones ciudadanas que gestionan de manera propia las soluciones a problemas inmediatos, el servicio público municipal es principal, en un sin número de rubros o materias, ahora existe una verdadera preocupación porque este sea prestado, en el seno de un aparato administrativo federal, de manera

honesto, eficaz y eficiente, de tal forma que permitan a las administraciones regionales y locales, responder con oportunidad ante los requerimientos de una sociedad cada vez más plural, organizada y compleja.

Respecto al municipio, en el cual la sociedad ha establecido desde siempre vínculos directos, por ser donde primeramente se pretende responder a las necesidades de la población, es conveniente que el servicio público sea prestado tomando en cuenta a la ciudadanía. En este sentido, el gobierno municipal debe estar preparado para responder a nuevas formas de organización ciudadana, sobre todo las de carácter vecinal.

*Es indudable que en la medida en la que un gobierno municipal tome una decisión respaldada por la comunidad, las probabilidades de éxito serán mayores y la autoridad generará un alto grado de legitimidad frente a la ciudadanía.*<sup>297</sup>

Cabe mencionar que las acciones encaminadas a lograr una mejor administración pública municipal, deben en términos generales buscar también, caminos para dar respuestas inmediatas y de fondo, a tendencias descentralizadas y democráticas amplias y de carácter estratégico, para elevar los niveles de eficiencia, pero sobre todo atender como hemos dicho a una bien pensada política institucional federal.

La administración pública municipal es ante todo responsabilidad con la legitimidad en su ejercicio. Por esta razón, conviene hacer conciencia en los administradores municipales, de la importante tarea que tienen para con la ciudadanía, que estará siempre en espera de una gestión digna y responsable.

Su papel primordial es de generador de políticas acordes a las demandas y necesidades de la población a la que se gobierna y administra.

---

<sup>297</sup> *Ibidem.*

Frente a los cambios y transformaciones actuales el municipio, se ve envuelto en procesos cuya velocidad de cambio es mucho mayor que su propia dinámica e inercia político-administrativa. A pesar de ello cuando se generan nuevas formas de decisión, de control y de programación en los municipios, el principal obstáculo para su aplicación se encuentra en el mismo espacio municipal.

Si bien, en forma incipiente se desarrollan propuestas para los municipios, se ha olvidado el factor clave en el que recaen dichas propuestas, entre ellas un cuerpo administrativo obsoleto, practicas centralizadas e inertes, funcionarios municipales que representan un retraso en la actualización de la administración municipal, más la pretendida ideologización de la acción gubernamental municipal.<sup>298</sup>

#### **b) Liderazgo y tolerancia ideológica en la administración municipal.**

En términos descriptivos y del análisis socio-político el liderazgo municipal tiene dos elementos en suma, el de la representación política y el de la representación social ( el ayuntamiento que ayunta debidamente todos los intereses de sus miembros y el de sus respectivas representatividades sociales ), el de la realización de la acción de gobierno y de la administración pública.

El cabildo tiene que ser un con autentico líder, para la sociedad que gobierna y administra, es decir debe existir un liderazgo político natural, para poder desempeñar múltiples roles dentro de la colectividad, que le permitan satisfacer las distintas necesidades, que presentan las diversas clases, grupos o sectores sociales. Este liderazgo se manifiesta en la posibilidad de la conducción de otros, según lo expresado por *Bobbio*, y se necesitan condiciones especiales o cualidades que destacan solo en algunas personas,

---

<sup>298</sup> Cfr. MISAEL HERNÁNDEZ TORRES. "Administración Municipal en México, Retos y Perspectivas"; en *Revista Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 40.*, ed. INAP, México, 1994. p. 13.

*la personalidad política de un líder se ha definido como la predisposición para la respuesta perdurable, organizada y dinámica, suscitada habitualmente por estímulos políticos.* <sup>299</sup>

En la sociedad y en el gobierno un líder político es un impulsador o iniciador de una conducta social, ( que se hace jurídica ), es decir, es un dirigente o jefe con aceptación voluntaria de sus seguidores, lo que sucede en el gobierno municipal, mas que en cualquier otra instancia, ese liderazgo encabeza una situación específica, el desarrollo o progreso.

Esta interacción política y social que se inicia en el gobierno y la administración municipal, por la cual se adoptan conductas o comportamientos se percibe en la jefatura del presidente municipal y el cabildo, para el cual no debe importar un proceso de dominación sino de consensos y aceptación de la dirección colegiada. Ya que de lo contrario se originan resistencias de tal índole que se causa un distanciamiento política entre las partes, y entonces resulta factible la formación de una oposición o resistencia, que no permite y dificulta la labor municipal.

Solo un municipio en que los miembros del ayuntamiento respondan a nuestro concepto de las condiciones sociales, puede y tiene más posibilidad de actuar en su labor con eficacia e imparcialidad, es decir gobernar sin tendencias político-partidistas, por más que las influencias centralistas e ideologías partidistas se le impongan. Pero esto es más que buenos deseos, debe ser parte como ya se ha dicho de una cultura política institucional, que se funde y motive desde el Estado Federal y se dirija e inicie en las municipalidades.

Cuando todo esto empiece en la realidad a cambiar y no sean los programas y planes municipales la fuerza de operación política de los partidos políticos nacionales o estatales en esta instancia local ( para busca votos y habilitar a sus candidatos en el poder público ) la participación ciudadana se abrirá camino y regresara el interés de la sociedad en la acción de gobierno, legitimando de esta manera al Estado Federal en su conjunto.

---

<sup>299</sup> *Enciclopedia de las Ciencias Sociales.*, ed. Buenos Aires, México, 1970, p. 109.

En el municipio mexicano, encontramos que el liderazgo y la tolerancia tienen un valor significativo, precisamente en alcanzar mejores condiciones de vida, lo cual es la razón de la administración del gobierno. La sociedad civil exige responsabilidad de los actos de administración y gobierno.

*Agusto Comte*, consideraba a la sociedad como un proceso de evolución y progreso, *Max Weber*, le da especial relevancia al líder carismático en el desarrollo de ellas mismas, y decía que solo merecían reconocimiento social quienes viven para la política y no de la política.

Por ello la actitud autocrática se encuentra en el carácter de la formación de nuestro Federalismo actual, que hay que cambiar, porque de esta manera las acciones más importantes son las que tiene reservadas para sí misma la federación, aún en contra del bienestar de otros ordenes de gobierno y sus comunidades, ejerce un liderazgo que por las mismas circunstancias ya no tiene.

Lamentablemente en la apertura democrática actual, la atención se centra en entender los cambios en la orientación del voto ciudadano, a partir de ahí generar su fortaleza política, que puede más bien llevar al control del poder público municipal.

La tolerancia dentro de una pluralidad democrática, es sin duda parte inherente al interior de la gestión municipal y la actividad imparcial de los ayuntamientos, pues al existir funcionarios electos por los principios del voto universal y de representación proporcional de distintos partidos políticos, se provoca legalmente la convivencia política de diversos actores políticos y de diversas ideologías en los cabildos.

De pronto en la instancia municipal,

*el principio de la tolerancia prepara y en parte anticipa el principio de la libertad política, y en algunos aspectos transfiere de la política económica a la actividad política general la teoría del laissez faire. Los elementos relativistas, historicistas y pluralistas del pensamiento liberal conducen al reconocimiento de la legitimidad de posiciones opuestas dentro de un sistema de conflictos regido por las " reglas del juego " acordadas. La tolerancia significa la renuncia a*



*impedir algunos males justificada por el peligro de que, al impedirlos por la fuerza, sobrevengan males mayores. La tolerancia hacia los disidentes se acepta por lo tanto como un mal necesario, cuando no es posible reprimir la disensión, o bien un mal menor, cuando el costo de la reprensión resultaría excesivo (...).*<sup>300</sup>

La realidad municipal, tiene una enorme diversidad y complejidad de actores políticos, líderes políticos, de opinión, grupos organizados de la sociedad, de presión, etcétera, hacen su aparición primeramente en las comunas, antes que en el ámbito de los Estados federados y la federación. Por ello mas conviene anticipar las circunstancias y ampliar los consensos.

El liderazgo se entiende en la actualidad, en un sentido muy distinto del concepto de toda una tradición de pensamiento que se remonta hasta *Platón*, con el desarrollo de las ciencias sociales. Es ahora más realista y científicamente más fructífero si cumple sus compromisos con la sociedad de manera justa y equitativa.

Se considera al liderazgo como:

*Un papel: que a) se desempeña en un contexto específico de interacción y refleja en sí mismo (y en su cometido) la situación de ese contexto; b) manifiesta ciertas motivaciones del líder y requiere ciertos atributos de personalidad y habilidad; c) está ligado a las expectativas de sus seguidores con sus recursos, sus demandas y sus actitudes.*<sup>301</sup>

El líder político y social en nuestros municipios debe estar ( no lo esta en absoluto ) delimitado en su ejercicio por el marco legal establecido.

La institución del municipio ha respondido a través de su historia a todo tipo de movimientos políticos y sociales, en su base se han construido las instituciones públicas del país, antes que el propio Estado Federal y el Federalismo, ahí se han dado las discusiones, nosotros consideramos que en esta institución existe con un liderazgo natural legitimo, ( no impuesto por partidos políticos ), que lleve a buen camino las

<sup>300</sup> *Diccionario de Política.* ( Norberto Bobbio y Nicola Mattecci ); ed. Siglo XXI, México, 1985, p. 185.

<sup>301</sup> *Ibidem.*, p. 73.

expectativas de desarrollo de la sociedad municipal que gobiernan y administran, que respete a todo tipo de creencias políticas o partidistas y que por esa principal razón pueda llamar al trabajo a todos los sectores sociales. Pero aún más, se reafirma su liderazgo por el reconocimiento a los adversarios, la tolerancia y el dialogo es en la vida municipal un ejercicio cotidiano.

# CAPITULO CUARTO

## SOCIEDAD Y POLITICA

### La especificidad de la vida política local.

La vida política local tiene sus propias particularidades, el daño causado por la subordinación a que está sujeto el municipio con las entidades federativas y la federación, limita sus relaciones y aspiraciones, el Estado Federal, que no reconoce la especificidad de la vida política, social, económica, cultural e histórica de los municipios, esta destinado a su propio aniquilamiento.

Al respecto tenemos que mencionar al maestro Serra Rojas, que en su obra política menciona que:

*Desde los albores de nuestra vida independiente nos esforzamos por buscar la formula política del buen gobierno. La creímos encontrar en el régimen federal con su doble jurisdicción: federal y local y su sistema de descentralización política; mas el marco social, político y cultural no era el apropiado para ello. Nos faltaba el determinar si estabamos en posibilidad de crear y vivir los valores inherentes a un sistema de difícil adaptación, que en un principio nos fue extraño porque pesaba demasiado más de tres siglos de férreo centralismo político colonial. La abnegación y valor de un pueblo ejemplar y la férrea determinación de nuestros grandes idealistas comenzaron a darle vitalidad, en un largo proceso institucional que permitiera adaptar sus principios y le impusiera su propia manera de ser con una definitiva consciencia política, capaz de orientar desde abajo las decisiones jurídicas fundamentales. El mas alto valor radica en el pueblo y el sistema político dependerá del fortalecimiento que deba dar a las instituciones políticas democráticas.* <sup>302</sup>

<sup>302</sup> ANDRÉS SERRA ROJAS. *Ciencia Política.*, op. cit., p. 30.

Como lo señalamos en la parte inicial de este trabajo, al referirnos a las relaciones de sociabilidad entre los hombres que crean instituciones y a las repercusiones del ejercicio del poder público municipal, la actividad de la política, la conducta política, las instituciones políticas y en general las sociedades políticamente organizadas, forman el objeto de nuestro estudio, que concentra su atención en el análisis de las condiciones, hechos y formas políticas del Estado Federal y su Federalismo.

Continuado con el maestro Serra Rojas, la sociedad es definida en el campo de los estudios sociológicos, en donde aparece como:

*Una reunión de seres humanos que integran un orden social superior, permanente, asentado sobre un territorio para alcanzar fines comunes, por medio de la acción recíproca o interacción social. Continúa diciendo citando a Kingsley Davis, que, al igual que un organismo, una sociedad es un sistema de relaciones (...) como el organismo tiene una estructura determinada, cuyas partes contribuyen, cuando se encuentra en funcionamiento a la existencia del todo, otorgándole una continuidad distinta de la que tienen los individuos constituyentes.*<sup>303</sup>

Por eso la indispensable convergencia entre la sociedad y la política del gobierno, en el ámbito municipal, son elementos de la misma naturaleza y no pueden continuar su camino separados uno del otro. Los sociólogos coinciden en la afirmación de que la sociedad elemental se constituye por un grupo de seres que vivían en común en inestables relaciones y por eso instituyeron un marco de reglas elementales de convivencia que se fue transformando en leyes coactivas, por intervención de la política.

La política se convierte en un problema complejo y fuente constante de estímulo para diversas reacciones sociales, el hombre se transforma en un esclavo de sus necesidades y la vida social se articula en artificiales e ilegítimas instituciones partidistas.

---

<sup>303</sup> *Ibidem.*, pp. 34-40.

La sociedad como entidad original, es un grupo de seres humanos que cooperan al cumplimiento de sus fines esenciales; como su propia conservación, existencia o permanencia y su perpetuación.

Cuando el hombre entra a la vida de relación social, se estimula la evolución de la sociedad en ella existe un nosotros, que es un principio de la sociabilidad, el objetivo manifiesto en un grupo de seres humanos que permanentemente cooperan en la realización de fines comunes, que nos llevan a identificarnos definitivamente.

Ampliando nuestra opinión y la del maestro Serra Rojas, una sociedad esta gobernada por dos corrientes diferentes: las fuerzas del espíritu contenidas en sus tradiciones, en la naturaleza espiritual del hombre que cultiva valores y principios; mas otras fuerzas negativas que operan sobre la sociedad deformándola y los llama egoísmos, pasiones, instintos e intereses de organizaciones o entidades o de los hombres.

Pero con todo esto, la sociedad debe continuar siendo el más firme apoyo de una organización política y no puede ser substituida en ningún caso, el Estado-Nación, es una forma definida de asociación que debe distinguirse de otras formas o comunidades que quedan también dentro del marco de estudio de la sociología, el factor determinante de la vida social es el principio de la sociabilidad humana, la vida social origina numerosos fenómenos entre ellos el factor político, un acto social es político cuando se le matiza con una especial condición; su referencia al Estado, o su participación en la lucha por el poder público.

En esta lucha por el poder la institución municipal se encuentra en el centro de la contienda, de la revisión de los grandes temas o materias nacionales y en su operación en el territorio nacional, es posible afirmar que los fines y objetivos municipales se constituyeron a partir de una doble relación de instrumentación; el movimiento social requirió de un partido político para lograr llegar a la transformación de su entorno en su espacio geográfico local, en tanto que este esfuerzo se traduce en la mayoría de los casos en la construcción y fortalecimiento de la política exclusivamente partidista. A partir de aquí se construye el bienestar publico.

En los municipios estos elementos de la vida cotidiana de las comunidades, asumen un papel de relativa importancia en las definiciones políticas para el desarrollo y el progreso del Estado Federal.

*En el seno de la sociedad, la cooperación es vital para la realización de varios de sus intereses principales, fundamentalmente los que se refieren a su mantenimiento y preservación.* <sup>304</sup>

Sociedad política dice Enrique Neira,

*no es mas que un grupo de hombres que viven bajo una autoridad suprema,* <sup>305</sup>

en la mayoría de las definiciones de sociedad política insisten en el hecho de que no hay sociedad, sin sumisión a una regla común, a una autoridad, a un poder.

## **1.- La comunidad municipal; su quehacer socio-político.**

Todo municipio se integra por un numero singular de sectores de la sociedad, determinados en colonias, ejidos, barrios, vecindades, unidades habitacionales, pueblos, villas, fraccionamientos, etcétera y conformados para su representación social y política en asociaciones, sociedades, consejos, uniones, comités, sindicatos, ligas, clubes, agrupaciones, partidos políticos, etcétera, que les permite un puente de interlocucion entre ellas y el gobierno municipal y que su fin principal es la búsqueda del progreso, desarrollo, mejores niveles de vida.

La naturaleza social del hombre lo ha obligado a vivir con sus semejantes y de esta manera satisfacer sus necesidades apremiantes, a través del tiempo la organización de la sociedad se ha hecho mas compleja en su intento por ajustarse a la realidad imperante y al momento histórico que se vive, así para el caso de nuestro país el concepto humano organizado por familias y unidades geográficas mas

<sup>304</sup> ELY CHINOY. *La Sociedad.*, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p. 47.

<sup>305</sup> ENRIQUE NEIRA. *El Saber del Poder.*, ed. Norma, Colombia, 1986, p. 67.

pequeño que integra la base de cualquier representación, es la comunidad, que domina e integra la vida municipal influyendo determinantemente en su estructura y funcionamiento.

Misma que puede tener una definición amplia, vaga e inconsistente,

*en la mayoría de los casos se identifica con el concepto específico y limitado a grupos más o menos pequeños o no muy grandes, donde las familias viven juntas participando de condiciones básicas de una vida común.*<sup>306</sup>

En sentido amplio se define a una comunidad como:

*Una agrupación organizada de personas que se perciben como unidad social, cuyos miembros participan de algún rasgo, interés, elementos o función común, con coincidencia de pertenencia, situados en una determinada área geográfica en la cual la pluralidad de personas interacciona más intensamente entre sí, que en otro contexto.*<sup>307</sup>

Por décadas la actividad de las comunidades municipales estuvieron dispersas, por la inmadurez y la irresponsabilidad en la función del Estado Federal, se creó de manera natural la necesidad de unificar y articular a las fuerzas sociales y políticas en el entorno municipal por sí solas, a fin de rehacer sus legítimos intereses frente a la nación después del gran conflicto que se originó en la revolución mexicana, el posterior monopolio del poder público y la continuidad del partido de Estado, en todos los niveles del gobierno.

Ya hemos discutido ampliamente que es en la institución municipal en donde se centran las luchas políticas, a costa de la legitimidad de la acción de los gobiernos y sus administraciones, y se desarrolla el asunto de las representatividades municipales, que llegan a los municipios por la acción política nacional.

---

<sup>306</sup> ROSENDO ESCALANTE y MAX H. MIÑANO G. *Investigación, Organización y Desarrollo de la Comunidad*, ed. Oasis, México, 1990, p. 57.

<sup>307</sup> EZEQUIEL ARDER-EGGS. *Metodología y Práctica del Desarrollo de la Comunidad*, ed. Ateneo, México, 1982, p. 45.

La teoría política descubre que la organización formal del Estado Federal tiene una fuente que le da vida: la comunidad de su sociedad, que no es más que una colectividad constituida en el caso municipal por comunidades con diversos intereses políticos o sociales. Entonces los escenarios del Federalismo de corte cooperativo, deben ser formulados desde el municipio por ser natural y sensiblemente la instancia de legitimidad y de posible desarrollo armónico del país.

Para Filiberto Gómez González, el desarrollo de la comunidad debe entenderse como:

*El progreso que tiene, como propósito fundamental, la creación de mejores condiciones de vida de la comunidad, propiciando, al mismo tiempo, su progreso social y aumentando su capacidad de integración, organización y administración propias, a base de autoayuda y cooperativismo, con la participación inteligente y adecuada del gobierno y de otros organismos.* <sup>308</sup>

Pozas Arciniegas, nos dice al respecto que:

*El desarrollo de las comunidades se considera como los procesos en los cuales se unen los esfuerzos de la población misma a los de las autoridades del gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, con el fin de integrar a esas comunidades a la vida nacional y permitir que contribuyan totalmente al progreso nacional.* <sup>309</sup>

Ezequiel Arder-Eggs, simplemente lo define como:

*Un proceso destinado a crear condiciones de progreso económico y social para toda la comunidad, con la participación activa de ésta y la mayor confianza posible de su iniciativa.* <sup>310</sup>

<sup>308</sup> FILIBERTO GÓMEZ GONZÁLEZ. *Desarrollo de la Comunidad*, ed. UTEA, México, 1969, p. 1.

<sup>309</sup> RICARDO POZAS ARCINIEGAS. *El Desarrollo de la Comunidad*, ed. Manuales Universitarios, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública UNAM, México, 1964, p. 74.

<sup>310</sup> EZEQUIEL ARDER-EGGS: *op. cit.*, p. 49.



Nosotros consideramos lo siguiente:

- ☐ **Se define a la comunidad y su desarrollo como un proceso socio-político.**
- ☐ **El objetivo de éstas etapas del proceso es mejorar el nivel de vida de una comunidad.**
- ☐ **Se requiere de la iniciativa de la participación comunitaria.**
- ☐ **Se incluye en este proceso, la participación gubernamental.**
- ☐ **Se reconoce que el impulso de éste proceso, debe lograr un desarrollo integral que implique desarrollo nacional, regional y local.**

Toda vez que este proceso ha iniciado por la “ voluntad comunal ”, los intereses personales o de grupo quedan desplazados para dar paso a lo que la mayoría desea y sólo falta que sean bien orientados y canalizados para que se vean resultados favorables. Siempre toda lucha por un progreso, por un avance, por un mejoramiento conlleva irremediamente un aumento en el nivel de vida.

- ☐ **Los actores involucrados son: el pueblo ( o los ciudadanos de la comunidad ) y el gobierno ( y sus autoridades ).**

El quehacer político y social comunitario es un proceso en donde la participación de todos los sectores de la población contando mujeres, estudiantes, ancianos, profesionistas, etc., es de vital importancia en el seno de la institución del municipio, en la búsqueda de la satisfacción de necesidades; son estos actores y grupos los que desarrollan la consciencia pública en la comunidad. Cuando se logra esto, la propia comunidad deseará cambiar sus condiciones de vida en base a su propio esfuerzo. Pero ¿cómo se logra esta actitud de la población? el cambio de actitud implica en ocasiones, cambiar algunos valores culturales, lo que no es fácil arrancar de los miembros de la comunidad, ya que el arraigo de estos valores pueden ser tan fuerte como la misma sociedad que los implanta,

*sabemos que para ser determinado como un valor, cualquier elemento cultural, es necesario que exista consenso general de ello en los miembros de un grupo.*

*A propósito de valores, insistiremos que sólo la educación podrá cambiarlos, así como sólo ésta es capaz de cambiar las creencias que obstaculicen o impidan la realización de cambios favorables en la colectividad. Una vez persuadidos los miembros de la comunidad de los nuevos valores, ellos decidirán de cuales deshacerse y cuales conservar y es más: se apresurarán a actuar, en busca de su mejoramiento.* <sup>311</sup>

La comunidad municipal actúa y opera en esta labor necesaria de consensos ( que deben iniciar las autoridades ), a la que se tiene que someter su acción y la del gobierno municipal, para que se de la participación ciudadana en todas sus formas como son; la participación espontánea, que es la que se da aun sin la existencia o presencia de autoridades formales, la mas peculiar es la participación formal, es aquella participación que está establecida en las leyes y reglamentos que norman las formas de participación ciudadana ejemplos; las juntas de vecinos, de mejoras, de obras, comités de manzana, consejos de participación ciudadana, etc. Y la mas activa es la participación organizada, en la cual se siguen procedimientos establecidos para ello, con el propósito de que dicha participación sea ordenada, tenga un carácter permanente y sea reconocida por leyes y autoridades. Pudiendo darse esta a través de los partidos políticos.

Una de las ventajas que se pueden aprovechar para la participación comunitaria, es que en la actualidad todavía persisten algunas viejas prácticas en los medios rurales referentes a la cooperación comunitaria como son: la faena, la fatiga, la mano prestada, las mingas, el convite, etc., por lo que en ocasiones sólo hay que estimularlas debidamente, a través de las autoridades.

También dentro de la organización de la comunidad, en los asuntos de su desarrollo existen los líderes naturales, que son individuos con iniciativa para " tomar las riendas " del grupo y conducir las acciones a ejecutar. Nuestra pretensión es que esta función la asuman los cabildos municipales. Estos líderes deberán desprenderse de todo interés personal o de grupo para que su trabajo sea efectivo y el grupo o comunidad logre los objetivos deseados.

---

<sup>311</sup> FILIBERTO GÓMEZ GONZÁLEZ: *op. cit.*, p. 66.

Por otro lado, la participación gubernamental debe estar establecida en sus planes, proyectos y programas, se hace efectiva una vez que la comunidad se encuentra en condiciones para participar, de cualquier forma o manera, pero con conciencia de lo que se busca es el beneficio comunal, es entonces cuando los representantes del gobierno deberán reunirse con la comunidad para identificar las necesidades sentidas que son necesidades reales, para planear como es que van a resolverse.

*Es la comunidad misma la que debe indicar cuales son sus necesidades y problemas y es ella la que debe esforzarse para resolverlos. Si el gobierno trata de ser el que piense y actúe en lugar de la comunidad, si impone mejoras saldrá la comunidad, al dar éstas por terminada su labor.* <sup>312</sup>

Una importante etapa en este proceso es la planeación municipal, que es la elaboración de los proyectos y planes para planear el desarrollo, que en forma concreta significa el programa de gobierno para la comunidad y que se ajustará tanto a las necesidades que satisfacer, como a los recursos con los que se cuentan.

A propósito de planes, debemos señalar que un plan de desarrollo ( municipal ) es un proyecto político, que no siempre coincide en tiempo y forma con los nacionales o estatales, en él se expresan intereses de la clase política responsable y que debe de corresponder a los intereses comunitarios, la realidad de un país, de un Estado y aún de una comunidad es heterogénea. Es por eso que su éxito y puesta en marcha depende de la cooperación en opciones, decisiones y acciones políticas.

*Día con día aumenta la literatura sobre esa ansiada, urgente y necesaria elevación de vida sobre todo en los aspectos económico y social de las comunidades, que aún hoy no disfrutan de una vida mejor, mediante programas integrales, cuidadosamente planeados, con personal perfectamente entrenado, organizados, financiados, y administrados con honradez y patriotismo acrisolados y realizados con la espontánea e inteligente cooperación de todos los miembros de la comunidad. Por lo que no podemos continuar esperando los cambios naturales o espontáneos. Es urgente el progreso*

---

<sup>312</sup> *Ibidem.*, p. 30.

*rápido, y para ello es indispensable el cambio acelerado, orientado y dirigido, así como financiado por el gobierno. Nuestros proyectos y programas, así como los procedimientos que en ellos utilicemos, deberán siempre tomar en cuenta el ir de acuerdo con las actitudes, destrezas, habilidades y costumbres de los miembros de la sociedad a la que deseamos ayudar.* <sup>313</sup>

Esto es común en la vida municipal y es importante que la estructura del gobierno tenga presencia en todo su territorio,

*como contribución importante del desarrollo comunal se destaca la creación de instituciones y organizaciones locales que permitan una comunicación y vinculación entre las comunidades de base y las esferas superiores de gobierno.* <sup>314</sup>

El Estado Federal en donde ahora nosotros incluimos a las entidades federativas, no son las que definen los objetivos particulares de cada comunidad, pero sí las metas generales.

En razón de la especificidad de la vida local,

*las instituciones oficiales que realizaran alguna actividad en la comunidad para promover su desarrollo, son muy generales y a veces un poco vagas en sus objetivos.* <sup>315</sup>

Parte del quehacer político de la comuna es informar que es lo que se está haciendo, por medio de reuniones públicas, se puede utilizar la radio, realizar, giras o visitas de campo, demostraciones publicas ilustradas, firmes informativos cortos, pláticas, conferencias juntas de vecinos, etc.,

*ello llamara a que la participación interesada sea cada vez más entusiasta e inteligente en los programas de desarrollo de la comunidad, cuya ejecución es, en verdad,*

---

<sup>313</sup> *Ibidem*, pp. 6-9.

<sup>314</sup> EZEQUIEL ARDER-EGG: *op. cit.*, 58.

<sup>315</sup> RICARDO POZAS ARCINIEGAS: *op. cit.*, p. 57.

*incalculablemente más difícil que todos los trabajos juntos de investigación y planeación.* <sup>316</sup>

Porque un auténtico programa de desarrollo de la comunidad sólo se lleva a cabo cuando se integra como parte de un crecimiento global.

*Es de esperarse que el futuro del desarrollo de la comunidad sea un cambio conscientemente planeado por la comunidad misma y por los organismos oficiales o particulares fuera de la comunidad.* <sup>317</sup>

En la parte anterior dejamos en claro que la comunidad es la unidad del país, en donde se encuentra asentadas y organizadas las familias, también la importancia de que la participación en el desarrollo se inicie desde la comunidad, en donde la opinión del ciudadano es fundamental, asimismo se habló de que una vez que la comunidad se encuentra concretizada y preparada, se podrá dar inicio a dicho proceso. En ese sentido los individuos son los actores principales para el desarrollo de la comunidad y sus gobiernos. Para el caso del fortalecimiento municipal dentro del Estado Federal, tenemos que decir nuevamente que todas las comunidades de nuestro país se encuentran agrupadas y organizadas en una institución llamada municipio.

En esta institución municipal, se encuentra claramente identificado un gobierno llamado ayuntamiento ( cabildo ), que es indispensable para el proceso de desarrollo nacional, no sólo de una comunidad, sino del conjunto de comunidades que toman parte de él. El cabildo, aunque es el resultado de la concepción histórica que nos dejaron los españoles después de la conquista, por otro lado significa la necesidad de los individuos de buscar formas que respondan a su necesidades y que garanticen la convivencia pacífica de todos los vecinos (o ciudadanos) de las poblaciones o comunidades residentes en su espacio geográfico determinado, y que además esa agrupación tenga un carácter institucional,

*es ahí en donde se presentan con toda nitidez las interrelaciones de nuestra sociedad y precisamente a partir de ahí en donde debemos distinguir los diversos procesos*

<sup>316</sup> FILIBERTO GÓMEZ GONZÁLEZ: *op. cit.*, p. 7.

<sup>317</sup> RICARDO POZAS ARCINIEGAS: *op. cit.*, p. 40.

*sociales y políticos de nuestra vida nacional. Entre los procesos sociales y políticos más importantes que se dan en el seno de la vida municipal, podemos mencionar el de la participación cívica de la comunidad en el planteamiento y solución de algunos problemas que la propia comunidad enfrenta y lo que se conoce propiamente como ejercicio de la acción política.* <sup>318</sup>

Tenemos que decir otra vez que,

*el municipio ha sido siempre el lugar donde se ejerce la soberanía del pueblo, tan es así que su autoridad máxima, el ayuntamiento, es un órgano político colegiado. Esta capacidad organizativa y participativa del municipio en la vida cotidiana local abarca todos los renglones de las relaciones sociales, económicas políticas y culturales de la comunidad.* <sup>319</sup>

La participación de la comunidad puede presentar características generales, sin embargo esta participación debemos estudiarla de manera particular, ya que varía entre cada región o municipio porque,

*si bien existen leyes generales para todo el país y condiciones sociales y políticas generalizables, tenemos en la práctica situaciones particulares muy diferentes (...) la historia, la cultura... la existencia de fuerzas políticas más o menos antiguas, la problemática urbana y rural específica, las condiciones económicas y sociales de cada lugar han ido modelando un tipo especial de participación de la comunidad en los municipios del país.* <sup>320</sup>

---

<sup>318</sup> LEONEL PEREZNIETO CASTRO. "Organos de Participación en el Municipio"; en *Revista de Estudios Municipales*, ed. INAP, México, 1990, p. 89.

<sup>319</sup> GUSTAVO MARTÍNEZ CABAÑAS. "El Ayuntamiento como Promotor del Desarrollo"; en *Revista CEDEMUN* N° 7, ed. Secretaría de Gobernación, México, 1993, p. 19.

<sup>320</sup> ARMANDO CISNEROS. "Participación Ciudadana en la Protección Ecológica Municipal"; en *Revista CEDEMUN* N° 12., ed. Secretaría de Gobernación, México, 1995, p. 90.

Indudablemente, la participación tanto ciudadana como gubernamental en la vida municipal, representa la base del desarrollo del país.

Finalmente nosotros definimos la participación de la sociedad en el desarrollo municipal como:

**“ Un proceso que implica cambios progresivos que se dan cuando existen en la comunidad las condiciones de motivación que aumenten la capacidad de integración, organización y administración propias, lo que sucede, al encontrar identificación en la acción y la actividad gubernamental local, con el fin de mejorar sus niveles de vida. El desarrollo comunitario como proceso, implica también concebirlo como un conjunto de reglas y prácticas sistemáticas cuyos procedimientos al ser aplicados, se traducen en actividad mediante la cual se modifica o transforma algún aspecto de la realidad, producido a través de un cambio político institucional, dispuesto en la ley. Con ello la población de las comunidades reconocen también por su derecho y responsabilidad, en la participación en cuanto a asuntos de la comunidad nacional ”.**

#### **a) Democracia y planeación municipal.**

La democracia es un producto netamente histórico que tiene una relación de dependencia en las características del Estado Federal, y a su vez se inserta en la planeación de la vida nacional, por disposición de los artículos 25 y 26 constitucionales.

Desde el arribo de Hernán Cortés, y la conquista de México el municipio se incorpora al proceso histórico de México.

*Es una institución arraigada en el pueblo, y por su contacto directo con el mismo, se le considera escuela de la democracia.*<sup>321</sup>

---

<sup>321</sup> JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU. *Estudios de Derecho Político...*, op. cit., pp. 21-22.

Empero, en su desarrollo histórico, se dieron ciertos vicios antidemocráticos; títulos de alcalde a la venta, jefaturas políticas o prefectos que manipulaban al gobierno municipal, estos se han reproducido aunque de otras maneras en la época reciente: compra de voto, fraudes electorales, utilización de recursos públicos en campañas electorales, etcétera.

La palabra democracia, es un término universalmente aceptado al que le han agregado adjetivos como; universitaria, representativa, fiscal, industrial, marxista, social, cristiana, tribal, política, económica, sindical, etc.,

*en la terminología de fines del siglo XX, la democracia se ve afligida por innumerables adjetivos, es que, como las modas, padece de inflación y está en peligro de perder su valor, pues no todos sus especímenes son de buena ley.* <sup>322</sup>

Empecemos desde el principio la palabra democracia, proviene de los vocablos griegos, *demos*, pueblo; *kratos*, autoridad o gobierno. Es decir, el poder del pueblo, el gobierno del pueblo, de acuerdo con *Aristóteles*, lo que hace a la distinción entre el poder político y el poder real, estima que es real cuando se trate de un poder personal, y que por el contrario, será político, cuando el mismo sujeto es alternativamente gobernante y gobernado. La libertad, es el principio fundamental de la democracia.

Para el maestro Raúl Cardiel Reyes, ningún término ha sido más debatido en política que el de democracia,

*a través de la historia ha recibido las más diversas connotaciones y aún puede tenerse justificadamente, la sospecha de que el devenir social le ha impuesto modificaciones que sólo a posteriori registraran las teorías políticas.* <sup>323</sup>

Igual criterio sostiene el Dr. Burgoa, al considerarlo como:

*Un término polifacético, y considera que sus diferentes aspectos deben estudiarse en conjunto, no en forma*

<sup>322</sup> JORGE CARPIZO MACGREGOR. *Diccionario Jurídico...*, op. cit., p. 84.

<sup>323</sup> RAÚL CARDIEL REYES. *Curso de Ciencia Política...*, ed. Porrúa, México, 1988, p. 85.



*aislada.* <sup>324</sup>

El diccionario de sociología define a la democracia:

*Como una filosofía o sistema social que sostiene que el individuo, sólo por su calidad de persona humana y sin consideración a sus rangos, cualidades o patrimonio, debe participar en los asuntos de la comunidad y ejercer en ellos la dirección que proporcionalmente le corresponde.* <sup>325</sup>

Resulta importante la opinión del maestro Francisco Berlín Valenzuela, que considera a la democracia:

*Como una forma de vida basada en un supuesto racional de convivencia, dentro de un orden jurídico, caracterizado por la igualdad, libertad y solidaridad, surgido como resultado del consentimiento y participación del pueblo, que a través de procedimientos idóneos expresa la identidad de fines entre gobernantes y gobernados.* <sup>326</sup>

Estamos en un proceso que Juan J. Linz, llama como de instauración y consolidación de un régimen democrático y el orden de prioridades inicial que determine el Estado, puede contribuir a su consolidación básica, dirigido a legitimar el régimen, especialmente cuando este orden se define no nada más como un programa de gobierno, sino como una parte sustantiva de la constitución, entonces la federación tendrá que evaluar la participación municipal en su conjunto.

*En la democracia, la participación del pueblo es requisito fundamental y caracteriza a los regímenes democráticos de flexibles, participativos y plurales.* <sup>327</sup>

---

<sup>324</sup> IGNACIO BURGOA ORIHUELA. *Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo.*, ed. Porrúa, México, 1984, p. 110.

<sup>325</sup> *Diccionario de Sociología.*, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 86.

<sup>326</sup> FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA: *op. cit.*, pp. 52-58.

<sup>327</sup> La democracia no es solo un método para llegar a decisiones políticas susceptibles de un amplio consenso, se ha convertido además en un pretexto para conseguir fines sustancialmente igualitarios. Según F. A. Hayek. *Democracia, Justicia y Socialismo.*, ed. Diana, México, 1978, p. 14.

En la democracia su origen, contenido y finalidad es el pueblo. Los elementos concurrentes de la democracia son:

*Declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía; origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado y la representación política, control popular sobre la actuación de los órganos del Estado; y la representación política, la libertad; el pluripartidismo; la responsabilidad de los funcionarios públicos; el referéndum popular, la juricidad, la división de poderes y la justicia social.* <sup>328</sup>

La democracia es entendida por nuestra constitución, no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. La esencia de todo gobierno debe procurar el desarrollo integral del hombre y su sociedad.

La democracia ha sido tema de reflexión del pensamiento desde hace más de dos mil años. Prácticamente es a partir de los griegos, que surge la democracia como forma de gobierno y que se lleva a la práctica en muchos países.

A partir de entonces y especialmente en la actualidad en la que el autoritarismo ha sufrido un fuerte revés en casi todo el mundo, ante el constante avance de los movimientos democratizadores, la democracia no se ha establecido solamente como un ideal a lograr, sino también como la única forma de gobierno válida para la humanidad, y este comportamiento en tal caso, inicia o nace en las municipalidades.

A pesar de la aparente sencillez que presenta la raíz etimológica de la palabra democracia, este concepto resulta ser uno de los más polémicos. Las razones que dificultan llegar a un acuerdo sobre su contenido son varios, entre ellas se pueden mencionar las siguientes:

- ☐ **La evolución histórica: la democracia como todo ideal va de acuerdo con el momento histórico en el que es formulado, ya que responde a las características y aspiraciones de la**

---

<sup>328</sup> IGNACIO BURGOA ORIHUELA. *Derecho Constitucional...*, op. cit., p. 110.

sociedad en la que surge; por lo que al cambiar éstas, cambia también su concepción de la democracia.

- ▣ **La diversidad geográfica:** a la dimensión histórica se le debe aunar la variedad de concepciones que surgen en los diversos países del mundo; en los que si bien existen influencias de las naciones pioneras en este tema, pueden llegar a desarrollar sus propias visiones ideales.
- ▣ **Concepciones políticas e ideológicas:** la democracia no es un valor ideal que se presenta de manera pura. Por el contrario, diversos sistemas políticos, económicos e ideológicos como el liberalismo, el socialismo, neoliberalismo y el capitalismo lo han reclamado dentro de su área de influencia. De ahí que se pueda llegar a una situación en la que en un país determinado, en un momento concreto, diversas fuerzas políticas digan ser las auténticas representantes y defensoras de la democracia y descalifiquen a las demás.

Las definiciones de democracia más adecuadas a las preocupaciones actuales son las que sostienen Bobbio y Sartori.

Para Norberto Bobbio, la democracia surge,

*cuando en un grupo social la toma de decisiones, es obligatoria para todos sus miembros con el objetivo de mirar por la propia sobrevivencia tanto interior como exterior: tales decisiones son tomadas por individuos autorizados para que éstas tengan un carácter general y obligatorio para todos los miembros del grupo.*<sup>329</sup>

Su modelo de democracia nace de una concepción individualista de la sociedad, compuesto por individuos que adquirieron el derecho de participar directa o indirectamente en el gobierno, como medio de legitimación y control de decisiones políticas o de gobierno, tanto nacional como regional o local, donde el individuo es tomado en consideración en su papel general de ciudadano y no en la multiplicidad de sus papeles específicos.

---

<sup>329</sup> NORBERTO BOBBIO. *El Futuro de la Democracia*, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 14.

Por otra parte, para Giovanni Sartori la democracia es,

*la participación del pueblo en las decisiones que norman la actividad del gobierno y que le permite disfrutar en libertad de los beneficios que se generen en esa sociedad, es decir, le da un significado primario diciendo que la democracia es el gobierno del pueblo y para el pueblo.* <sup>330</sup>

Por lo tanto hay democracia, cuando existe una sociedad abierta en donde la relación entre gobernantes y gobernados es en el sentido, de que el gobierno está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del gobierno, lo que no se puede encontrar mas representado que en la institución municipal.

Es por ello que una democracia ideal busca: la creación de mejores circunstancias para que todos los seres humanos se desarrollen y expresen sus distintas cualidades, la participación de los ciudadanos en la determinación de las condiciones de su asociación, la expansión de oportunidades económicas para maximizar los recursos disponibles, es decir, un conjunto de aspiraciones generales que permiten una mejor relación entre el gobierno y el pueblo.

El derecho al autodesarrollo sólo puede alcanzarse en una sociedad básica, natural, participativa, una sociedad que fomente la eficacia política no partidista, se preocupe por los problemas colectivos y contribuya a la formación de la voluntad nacional y de una ciudadanía institucional, capaz de interesarse de forma continua en el proceso de gobierno.

Por lo anterior, es importante que exista relación de autonomía, que connote la capacidad de los seres humanos de razonar conscientemente, de ser reflexivos y autodeterminables. Una autonomía democrática que implique una habilidad para deliberar, juzgar, escoger y actuar entre los distintos cursos de acción posibles en la vida privada, al igual que en la vida pública.

---

<sup>330</sup> Cfr. SILVIA GÓMEZ TABLE. *La Frágil Democracia Mexicana: Partidos Políticos y Elecciones.*, ed. García Galvez, México, 1998, p. 11.

En la democracia, las personas son libres para organizarse, tienen la oportunidad de presionar a favor de sus demandas y cuentan ya con el derecho de destituir de sus cargos a los gobiernos que consideran insatisfactorios. Para lograrlo, la democracia municipal, se rige por tres ejes fundantes cuya observancia puede ser general y permitir alcanzar las aspiraciones de los pueblos.

**El pluralismo:** Las sociedades no son ni pueden ser uniformes, en las que todos los individuos piensen y actúen de la misma forma. Por el contrario, en las sociedades se manifiestan una gran diversidad de concepciones, intereses y posiciones que es inevitable que lleguen a chocar y provocar divergencias y enfrentamientos.

Ante esta diversidad, el pluralismo implica el que cada quien se pueda desarrollar conforme a sus posibilidades, características y expectativas en un marco de libertad y respeto.

El pluralismo busca establecer formas racionales, pacíficas y legales de solución de contradicciones, es decir, en el pluralismo se da una convivencia institucional, para evitar confrontaciones que puedan poner en entre dicho la vida de las instituciones.

**Relación consenso-disenso:** Una sociedad caracterizada por la diversidad corre el riesgo de pulverizarse si no se establece un principio de respeto de las decisiones asumidas por la mayoría. De tal forma que exista la convicción en los diferentes grupos sociales, de que la convivencia y solución de las contradicciones se da por la mayoría, mediante el establecimiento del consenso.

Dicho consenso se logra gracias a la existencia de un sistema democrático. Sin embargo, se puede hablar de que la democracia existe no por que haya consenso, sino por la permanencia de voces minoritarias que manifiestan su desacuerdo y oposición. Estas voces solamente se pueden dar en la democracia porque los totalitarismos no aceptan la disidencia. La tolerancia a las minorías y a su disenso es el requisito que se le pone a la democracia siempre y cuando se mantengan dentro de los cauces legales e institucionales.

**Principio de alternancia:** En una sociedad democrática caracterizada por el pluralismo y la tolerancia al disenso, se presupone la posibilidad y derecho de las minorías, mediante la observancia de la ley, a convertirse en mayoría y el grupo mayoritario pasar a ser minoritario.

Con la alternancia en el poder queda establecido un principio fundamental de la democracia, mediante el cual la ciudadanía puede sostener en el gobierno a un grupo o partido político todo el tiempo que desee, pero impulsar a otro partido cuando quiera llevar a cabo un cambio o que el grupo minoritario convenza a la ciudadanía y avance hasta llegar a obtener la mayoría.

La democracia, viene a ser esto, lo demuestra la historia, un producto que ha ido evolucionando conjuntamente con la sociedad. Para poder hablar de un sistema democrático y para que la democracia sea real, es necesario que a través de la historia de un pueblo o nación, se hayan creado las condiciones y requisitos necesarios para su funcionamiento.<sup>331</sup>

También, la democracia se liga estrechamente con la descentralización, pues ésta, se vincula a las modalidades de la acción estatal, o de manera más amplia, de los poderes públicos. Estas modalidades de acción en sí, no escapan a la precisión de la democratización: los procedimientos tradicionales del derecho administrativo basados en el poder público se retraen ante los procedimientos convencionales que incorporan un proceso de negociación, o que se combinan con ellos; la codificación de los procesos y la transferencia avanzan, los controles que buscan garantizar los derechos e intereses de las personas del derecho privado se multiplican.<sup>332</sup>

Ahora, se advierte una fuerte tendencia hacia la democratización del poder y hacia la redistribución del mismo. El pluralismo es más nutrido, la importancia de los ciudadanos cobra especial interés, los reclamos a los

---

<sup>331</sup> Cfr. GIOVANNI SARTORI. *Aspectos de la Democracia*, ed. Limusa, México, 1965, pp. 236-237.

<sup>332</sup> Cfr. CARLOS EDUARDO HERNÁNDEZ PÉREZ. "Democratización y Descentralización del Estado Mexicano"; en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, ed. IAPEM, Toluca, 1995, p. 33.

gobernantes son más constantes, los gobiernos estatales y municipales adquieren mayor relevancia.<sup>333</sup>

Actualmente, el Federalismo mexicano, cuenta a pesar de todo, con los principios básicos de convivencia política, así como con los instrumentos propios para llevar a cabo una cooperación y coordinación entre instancias de gobierno.

*La democracia no funciona si el pueblo mismo no es algo vivo y organizado, de modo que participe en el manejo de la cosa pública y se exprese realmente acerca de la conducción de que es víctima o beneficiario. La vitalidad organizada del cuerpo social es una condición de la democracia real.*<sup>334</sup>

Al tiempo de la democratización procede la planeación, pero antes debe la democracia fortalecerse en el Federalismo de Cooperación, y así la planeación democrática estará implícita en los tres niveles de gobierno.

*La actualización del pacto federal, que en los hechos debe cuidar el equilibrio entre las instancias federal, estatal y municipal, debe partir del reconocimiento de la realidad regional, la cual transmina y muchas veces rebasa los límites marcados por la legislación vigente. Es esta realidad regional la que nos marca pautas históricas, culturales, comerciales, económicas, etc., que no siempre se alcanzan a entender y que chocan con la dinámica que se ha decidido a nivel central por instancias federales.*

*El reto de nuestra generación es organizar, poner a tiempo, sincronizar el proceso de desarrollo y modernización de la nación con el de todas las regiones, sobre todo las más pobres, aquellos que teniendo todo para dotar a sus*

---

<sup>333</sup> Cfr. RICARDO UVALLE BERRONES. "Servicio Público y Democratización del Poder en México", en *Cinco Temas sobre Administración Pública*, ed. Instituto de Administración Pública de Michoacán; Michoacán, 1999, p. 32.

<sup>334</sup> ENRIQUE NEIRA: *op. cit.*, p. 240.

*pobladores con medios para una subsistencia digna y decorosa se caracterizan por su miseria.* <sup>335</sup>

La planeación es parte de la administración pública, la cual debe concentrar y reflejar todos los aspectos de la vida comunitaria y no recaer solo en la decisión del poder ejecutivo municipal o en la movilización de los partidos políticos, es una tarea muy compleja de identificar las convenientes acciones gubernamentales.

El mayor riesgo en la planeación es evitar la irrupción descontrolada que provoca la intervención de los partidos políticos, en el proceso de planeación municipal, en sus afanes protagonicos y corporativistas.

*El proceso de planeación se justifica en tanto introduce racionalidad a la acción gubernamental. Esta racionalidad consiste en el calculo, hecho previamente por la administración pública sobre la factibilidad o no de alcanzar los fines que políticamente se persiguen, así como el calculo de los costos y beneficios que, como consecuencia, se derivan directamente de la realización de los fines. Es el interés de llevar la razón vinculada a la acción y sus resultados prácticos.* <sup>336</sup>

Una de sus particularidades como en el caso de la distribución de las competencias es la racionalidad, que implica un respeto a la ley como capacidad técnica que permite ordenar y prever los efectos de su actividad; en todo caso se encamina a terminar con deficiencias en las competencias y funciones asignadas normativamente a las instancias del gobierno, evitar duplicidad de funciones, generar información que le permita calcular la realidad, evitar en lo posible, considerando la aparición de acciones emergentes y finalmente disminuir la incertidumbre que se da en el funcionamiento de la actividad gubernamental municipal pero siempre con la finalidad de contribuir al cumplimiento de los fines y objetivos que el gobierno se a propuesto.

---

<sup>335</sup> JOSÉ LUIS DÍAZ MOLL. "Desarrollo Regional y Federalismo", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México* N° 41., ed. IAPEM, Toluca, 1999, p. 43.

<sup>336</sup> LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA. *Politica y Racionalidad Administrativa.*, ed. INAP, México, 1992, p. 43.



*En el caso de los gobiernos estatales, la planeación fundamentalmente les traerá ventajas tanto para empezar a definir el modelo de proyecto de entidad federativa, que se busca alcanzar en el futuro; como para adoptar las acciones adecuadas para lograr tales fines. Lo primero está en relación con esa transformación de los términos de relación entre los Estados y la federación, que se dará en la medida en que aquéllos tengan conciencia de qué pretenden ser y cómo lo pueden lograr. Este impulso desde los Estados, si bien rebasa el ámbito de la administración pública estatal, por involucrar en sí a la sociedad de una región, es el elemento indispensable en todo proyecto por mejorar las regiones, llámese fortalecimiento del pacto federal, descentralización o desarrollo estatal integral.* <sup>337</sup>

Las necesidades sociales o demandas en los municipios constituyen la base ideológica de los procesos de campaña, que no siempre es posible cumplir por la deficiencia en el accionar de la política y la economía local. Apareciendo además innumerables acciones emergentes que desvían los objetivos trazados inicialmente.

Los Estados federados y sus municipios principalmente, se deben convertir en promotores de su desarrollo, en generadores de riqueza y bienestar y en dejar de ser solo instrumentadores o meros receptores de planeaciones nacionales. Y sus sociedades deben constituirse como participantes activos en este proceso democrático de participación política y social para encontrar las mejores propuestas jurídicas en el proyecto nacionales. Abrir una comunicación permanente con todos los sectores sociales.

La acción política popular ciertamente sirve de base al diagnóstico para la planeación, al tomar en cuenta criterios metodológicos, estadísticos, históricos, técnicos, geográficos, etcétera, de la localidad para su formulación.

---

<sup>337</sup> MARTÍN HUGO ESPARZA VALDIVIA. "La Planeación en los Estados"; en *Revista Alegatos No. 31.*, ed. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1995, pp. 487-488.

En suma, la verdadera planeación democrática, engloba a las tres órbitas de gobierno: federación, Estados federados y municipios, buscando su participación en proyectos benéficos para las regiones y por obviedad para la nación. Fortaleciendo las partes y las estructuras del Federalismo, se fortalece el país entero, debe estar acompañada de la participación democrática de los tres niveles de gobierno.<sup>338</sup>

Al respecto Luis Sánchez Agesta, considera a la acción política como:

*Un proceso de convivencia social, como una relación directa con el poder público como actividad ordenada de una comunidad y como una conducta responsable.*<sup>339</sup>

Al respecto de la participación política Herbert McClosky, la define como:

*Aquellas actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad intervienen en la selección de los gobernantes y, directa o indirecta en la formulación de la política gubernamental.*<sup>340</sup>

Desde el siglo pasado en México, se ha consagrado la democracia en las leyes fundamentales que han estado vigentes, esa democracia formal en el papel de nuestras leyes, sólo como excepción, no se ve encarnada en la realidad. Ahora, las cosas empiezan a cambiar; diversos factores han contribuido a ello, pero existe uno que ha sido primordial para la democracia, nos referimos a la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, sea ésta directa o indirectamente, el hecho es que ha provocado a su vez mayor participación y mejor democracia.<sup>341</sup>

---

<sup>338</sup> Cfr. LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA. *Política y...*, op. cit., pp. 42-43.

<sup>339</sup> LUIS SÁNCHEZ AGESTA. *Teoría Política.*, ed. Nacional, Madrid, 1967, p. 158.

<sup>340</sup> Cfr. ROBERTO E. DOWSE y JOHN A. HUGHES. *Sociología Política.*, ed. Alianza, Madrid, 1979, p. 360.

<sup>341</sup> Cfr. BERNARDO BATIZ VÁZQUEZ. "Hacia una Democracia Participativa"; en *Revista Quórum No. 6.*, ed. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, 1998, p. 164.

Continúa diciendo McClosky, que:

*La participación no solo estimula el conocimiento político, sino que también aumenta la responsabilidad, hace mas profunda la atención y aumenta el sentido de la propia eficacia política.* <sup>342</sup>

Es pues la planeación un instrumento para sostener el desarrollo a largo plazo como elemento articulador del poder municipal sobre su territorio y su futuro, el municipalismo implica fortaleza del Estado Federal y del Federalismo de Cooperación que incluye democracia y planeación, verdadera descentralización en un nuevo marco de relaciones entre ámbitos de gobierno y entre autoridad y ciudadanos, para que en la planeación confluya la participación social y política y se construya un poder público local autónomo y democratizador.

*La emergencia de la sociedad civil durante los últimos años parte del principio de que cualquier sujeto tiene abierta la posibilidad de ejercer sus derechos políticos, tales como manifestar sus ideas, escribir y publicar, pedir, demandar, así como reunirse y asociarse libre y pacíficamente, transitar y vivir en cualquier lugar sin ser molestado y de acuerdo con el artículo 39 constitucional, elegir y ser electo. Un primer acercamiento nos permitiría deducir que la sociedad civil es la expresión de los ciudadanos –organizados o no– que se manifiestan por sus propias demandas, tendiendo a la búsqueda del bienestar y la vida digna; entonces, “ el debate actual en relación a la sociedad civil, esta planteado en la consideración de, si desde la sociedad civil se puede hacer política y se puede dar la posibilidad de ser gobierno.* <sup>343</sup>

Es una realidad que las fuerzas democráticas de la sociedad municipal influyan en la planeación de la acción del gobierno y sus relaciones públicas, como lo es que la planeación sea también un hecho sociológico-político destinado a la sociedad, hay un proceso previo a la planeación que proporciona los datos estructurales y los cambios

<sup>342</sup> ROBERTO E. DOWSE y JOHN A. HUGHES: *op. cit.* p. 155.

<sup>343</sup> Cf. ROCÍO LOMBERA GONZÁLEZ. “La Participación Social en el Ejercicio de Gobierno y en la Construcción del Poder Local”; en *El Municipio en México.*, ed. Archivo General de la Nación, México, 1996, p. 342.

sociales, que necesitan considerarse en la planeación, que inclusive se llegaran a iniciar antes de las campañas políticas.

## **2.- Concepto macro-conceptual de partido político y la cultura electiva.**

Los partidos políticos son entidades de interés público apunta la propia constitución mexicana.<sup>344</sup> Inicialmente, tenemos que el término "partido", deviene del verbo "partire", que puede significar división o dividir. Se le asigna un significado relativo a parte, pues es solo una parte de la sociedad que se convierte en partido político.

De ello, podemos desprender lo siguiente:

- ▣ **Los partidos políticos son entidades de interés público.**
- ▣ **La ley electoral determina su intervención en los procesos electorales, en su búsqueda del poder público.**
- ▣ **Tienen como finalidad los partidos políticos, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.**

Al respecto Edmon Burke, ve a los partidos políticos:

*Como un grupo de hombres unidos para fomentar mediante sus esfuerzos conjuntos, el interés nacional, basándose en algún principio determinado en el que todos sus miembros están de acuerdo.*<sup>345</sup>

---

<sup>344</sup> Artículo 41, fracción I. La identificación ideológica partidista se enfrenta constantemente en el campo de la praxis política, con la ideología institucional que debe regir el funcionamiento de las instituciones públicas del Estado Federal, sea cual fuera el partido político que ejerza el poder público, para evitar la degeneración de la democracia.

<sup>345</sup> Cfr. GIOVANNI SARTORI. *Partidos y Sistemas de Partidos.*, ed. Alianza Universitaria, Madrid, 1980, p. 28.

Alfredo Poviña, los define como:

*Una agrupación permanente y organizada de ciudadanos que mediante la conquista legal del poder público, se propone realizar en la dirección del Estado, un determinado programa político-social.* <sup>346</sup>

Para Max Weber, los partidos políticos son:

*Las formas de socialización que descansando en un reclutamiento ( formalmente libre ), tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales ( la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambos casos ).* <sup>347</sup>

En los diversos sistemas políticos y sociales que han imperado a lo largo de la historia, los grupos, facciones y partidos políticos han tenido un papel relevante en el ejercicio del poder público en los sistemas con gobiernos democráticos y en los sistemas con gobiernos totalitarios. De esto y de la diversidad de características, clasificaciones y actuaciones que han tenido los partidos políticos en el mundo, es la dificultad de expresar, lo que nos dé a entender con absoluta veracidad la esencia de un partido político.

Existen muchos autores y estudiosos de la ciencia jurídica y política que han conceptualizado a los partidos políticos, desde muy diversos ángulos y muchas veces en relación a corrientes ideológicas o doctrinarias, pero a pesar de que no siempre esos conceptos vayan en una misma dirección, sí existen coincidencias importantes por lo que podemos deducir que estas agrupaciones cuentan con elementos imprescindibles en su ser y actuar, sin los cuales no serían partidos políticos.

---

<sup>346</sup> Cfr. FRANCISCO BERLÍN VALENZUELA. *op. cit.*, pp. 107-115.

<sup>347</sup> MAX WEBER. *Economía y Sociedad...*, *op. cit.*, p. 28.

El maestro español Luis Sánchez Agesta, relaciona a los partidos con las clases sociales señalando que:

*Constituye una escuela de educación y un vivero de formación y selección de los que han de ejercer el dominio y un instrumento de conquista y defensa de ese poder que ejercen los que los componen y agrega que los partidos políticos resultan caracterizados como verdaderos grupos sociales cuyos miembros se adhieren voluntariamente a su orden y cuyo fundamento de cohesión es específicamente final.* <sup>348</sup>

Coincidimos con él, en que el partido político es un canal por medio del cual los componentes de una determinada clase social, pueden acceder al poder o permanecer en éste, como finalidad misma del partido e integra un elemento muy significativo, la adhesión voluntaria. El autor afirma que un partido se compone por Individuos de una determinada clase social, aunque si bien han existido en algunas naciones partidos clasistas, ello no es un factor imprescindible pues, en términos generales, los partidos defienden posiciones doctrinarias y propuestas de gobierno, mas no deberían atender solo intereses exclusivos de algunos sectores de la sociedad, como bien sucede en el entorno municipal.

El profesor Andrés Serra Rojas, nos dice que:

*Un partido político se constituye por un grupo de hombres y mujeres que son ciudadanos en el pleno ejercicio de sus derechos cívicos y que legalmente se organizan en forma permanente para representar a una parte de la comunidad social con el propósito de elaborar y ejecutar una plataforma política y un programa nacional con un equipo gubernamental.* <sup>349</sup>

---

<sup>348</sup> LUIS SÁNCHEZ AGESTA., *Lecciones de Derecho Político.*, ed. Imprenta Hijo de Paulino V, Granada, 1945, pp. 146-147.

<sup>349</sup> Cfr. EDUARDO ANDRADE SÁNCHEZ. *Introducción a la Ciencia Política.*, ed. Harla, México, 1992, pp. 86-87.

El programa ideológico bajo el cual se sustenta o apoya sus iniciativas y planes de gobierno, es el factor clave, pues es necesario contar con una posición doctrinaria bien definida.

Regresando al concepto de Weber, se habla de un " reclutamiento libre " que aunque sea de manera informal, ciudadanos u organizaciones que militen o formen parte de algún partido, deben serlo de forma libre y consciente ya que de ninguna manera podemos aceptar que existan miembros " obligados " ya que los partidos cuentan con postulados ideológicos, se deben de adherir a ellos, además el partido, que tiene miembros que no son afines a sus proyectos, no llegará a su objetivo final que es la del acceso al poder, hay quién perteneciendo a instituciones políticas se les trata como meros objetos de esa actividad, les llamamos " presionados " o " interesados ", situación que también se acentúa en los municipios.

André Hauriou, señala que:

*Puede considerarse que los partidos políticos son organizaciones duraderas, agencias a nivel nacional y local, con vistas a obtener el apoyo popular y local, teniendo como objetivo la conquista y ejercicio del poder, para realizar una política determinada.* <sup>350</sup>

Estamos de acuerdo en señalar que la durabilidad en cuanto al tiempo del partido político, se relaciona con el sistema federal del Estado, ya que cuentan con agencias a nivel nacional o estatal desde donde se planea la conquista y el ejercicio de los poderes regionales y locales. Otro aspecto igualmente importante de la actividad de los partidos es el de conseguir el apoyo popular de los ciudadanos integrantes de una comunidad. La relevancia de esto se manifiesta en que si un determinado partido político, no cuenta con el mencionado respaldo de los electores y que aprueben con su voto las proposiciones y demandas del partido, entonces no contará con la posibilidad de ejercer el gobierno, pues incluso correría el grave riesgo de su desaparición.

---

<sup>350</sup> ANDRE HAURIOU: *op. cit.*, p. 306.

Fue Edmund Burke, quien en su momento revolucionó el concepto de partido político y llevo su acción al seno de los intereses sociales antes de Burke, los partidos eran considerados como facciones deleznable de la sociedad, a la cual fraccionaban de manera importante, razón por la cual el pensamiento se tornaba contrario a la existencia misma de los partidos. Lo trascendente de este concepto es el señalamiento de que los partidos políticos no son órganos destructores de la sociedad, sino que dicha organización en relación a su doctrina y principios, pueden dar a la sociedad un bienestar generalizado provocando con ello el desarrollo de sus habitantes y del Estado mismo; es decir, del " interés nacional ".

De entre los conceptos mas afortunados en la realidad, el maestro argentino, Segundo Linares Quintana, nos dice que:

*El partido político es una asociación de individuos, al margen de la organización estatal, cuyo número representa una parte de la ciudadanía, unidos por el conjunto de ideas comunes, con la finalidad política de la conquista del poder mediante el sufragio, para realizar en el gobierno un determinado programa, y en caso de no triunfar en las elecciones, controlar al partido gobernante.* <sup>351</sup>

Linares Quintana nos aporta dos elementos valiosísimos en su concepto. El primero es que el verdadero partido político, se encuentra fuera de la organización del Estado; es decir, no es un órgano del mismo. Y el segundo elemento es el de la actividad de los mal llamados partidos de "oposición". Cuando un partido no logra su objetivo de llegar al gobierno ya que en las elecciones no resultó ser vencedor, entonces su papel, su importante rol, serán no sólo controlar al gobierno en la actuación que éste tenga, sino también deberá proponer ideas y soluciones a la problemática del momento que enfrenta el gobierno. Y que en la hipótesis de su llegada al poder, no solo basen sus acciones de gobierno y administración de manera exclusiva y excluyente en su ideario ideológico particular.

---

<sup>351</sup> SEGUNDO LINARES QUINTANA. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas.*, ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1970, p. 225.



Por último nosotros consideramos como partido político a:

**“ Una organización socio-política y jurídica compuesta por ciudadanos que libremente se afilian a él, que postulan un programa doctrinario e ideológico, tiene una actividad permanente cuyo fin es el acceder al poder por medio de la voluntad ciudadana y en caso de no hacerlo, señalar, controlar o vigilar la actividad gubernamental existente ”.**

**“ A raíz del fenómeno de constitucionalización los partidos políticos se convierten en organizaciones reconocidas y reguladas por el derecho, el cual les dicta ciertas normas que deben seguir. Son permanentes porque necesitan de una constancia y de una presencia en el tiempo, de una actividad continua, para que finalmente alcancen su objetivo principal que es el ejercicio de un poder político y público ”.**

El consenso social y político será el eje primordial con la cual el partido podrá permanecer y se pronunciará al momento de realizar sus programas de acción, propuestas, sus plataformas electorales e iniciativas, con la intención de satisfacer el interés general prevaleciente en una sociedad. Si una determinada organización que se diga partido político no cuenta con una ideología definida, que considere un determinado funcionamiento del Estado-Nación y en particular de la institución municipal, entonces no será un partido que promueva el interés común.

Un aspecto importante es que las organizaciones políticas partidistas se encuentran flotando dentro de la estructura del Estado y del gobierno. Hoy a desaparecido el llamado “ partido de Estado ”, que represento el antidemocrático y autoritario partido único, el cual no fue propiamente un partido, que buscara del poder a través de la vía electoral, sino que se convirtió en un órgano mas de la burocracia y el aparato estatal.

Que en los municipios impuso conjuntamente con la estructura del gobierno de otros niveles, a autoridades municipales incompatibles para el desarrollo de las municipalidades, aprovechando la cultura electiva histórica de elegir a nuestras autoridades, a través del voto a los partidos políticos.

Ha sido una convicción histórica en todo el país, principalmente en las municipalidades, la condición electiva de los integrantes de los ayuntamientos, por conducto de las leyes respectivas y a través de la voluntad soberana. En ello los partidos políticos cumplen una función peculiar que es la de proponer y preparar a los ciudadanos elegibles a los cargos de elección popular.

En sus relaciones con la sociedad los partidos políticos establecen las condiciones socio-políticas que empujan a los electores a penetrar en las estructuras de los partidos políticos y sus ideologías, que en muchos casos son llevadas al seno de los programas gubernamentales municipales.

En términos nacionales esta cultura electiva municipal otorga legitimidad a la instituciones públicas, en nuestro país son los partidos políticos y el sufragio efectivo los únicos mecanismos legales posibles para exceder a los poderes en el sistema federal.

### **3.- La sociedad como un conjunto de instituciones.**

La sociedad tiene como característica inherente y propia, además de permanente, el hecho de ser esencialmente una asociación humana.

En el seno de toda sociedad, la cooperación es primordial para la realización de varios y diversos intereses fundamentales comunes, principalmente aquéllos referidos a su sostenimiento y preservación propia. La sociedad está conformada por un organismo social y un conjunto de reglas políticas y jurídicas para su supervivencia.

Una sociedad tiene vida propia, una cultura, una economía, un poder de autoridad, un pueblo, un territorio, etcétera. Y los distintos patrones de interacción y de relaciones políticas y sociales, son definidos por las normas y reglas que rigen la conducta de los individuos de tal o cual sociedad, influenciados por valores y creencias generalizadas que aceptan los integrantes de una sociedad. Junto a esas reglas, valores y creencias, están los cambios o el inmovilismo, que determinan su marco jurídico.

La sociedad es un conjunto de instituciones que a través del tiempo van cambiando, desapareciendo unas, apareciendo otras. Comprende instituciones como la del municipio, la del Estado Federal, la del servicio público, la institución de la administración, del Federalismo, de la democracia, etc. Estas instituciones establecen el marco de actuación de la comunidad y del gobierno. Se llega así a describir a la sociedad de acuerdo a sus instituciones políticas, jurídicas, culturales, sociales, etc.

En acuerdo con Maurice Hauriou, una institución pública surge de la necesidad de la defensa colectiva y de la realización del bien común. No tenemos que decir más, que la sociedad es la que crea al Estado ( el poder como institución social constituyente ), así el poder público se manifiesta de dos formas: como poder de hecho ( social ) y como un poder de derecho ( político o público ).

Para Enrique Neira, la institución es:

*La estabilización de formas sociales de convivencia: (...) toda institución es, a la vez, un modelo estructural y conjunto de representaciones colectivas más o menos valorizadas.*<sup>352</sup>

Desde el punto de vista sociológico, por institución se entiende la configuración de conducta duradera, compleja, integrada y organizada, mediante la que se ejerce el control social, y por medio de la cual se satisfacen los deseos y necesidades sociales, fundamentales del ente colectivo.

Para Lucas Verdú, citado por Neira, institución es la consolidación permanente uniforme y sistemática de conductas, usos e ideas, mediante instrumentos que aseguran el control y cumplimiento de una función social.

El maestro Serra Rojas, afirma que institución es:

*Una parte esencial de la cultura de un pueblo, comprenden las formas y condiciones de conducta, es decir, un conjunto de actos, usos, creencias, principios reguladores o los propósitos sociales que desempeñen las personas, originados*

---

<sup>352</sup> ENRIQUE NEIRA: *op. cit.*, p. 67.

*por la actividad social y aceptados o impuestos como pautas organizacionales definidas, con carácter permanente, uniforme y sistemático, las cuales se objetivan y consolidan en instituciones.* <sup>353</sup>

Finalmente la sociedad municipal podemos afirmar recoge todos estos conceptos institucionales, que de forma integral representan la primera estructura del Estado Federal, y a él, únicamente le falta institucionalizarlos en función del contenido de las leyes.

#### **4.- Tesis sobresalientes a cerca del municipio: documentos básicos de partidos políticos nacionales.**

La importancia del tema municipal, nos lleva a la necesidad de saber como esta definida y entendida, en el contenido de sus documentos básicos, desde su creación como partidos políticos nacionales en sus asambleas constitutivas, la institución del municipio, que desde entonces no han sufrido modificaciones, para poder explicarnos, en que motivación socio-política tiene basada su ideología partidista al respecto.

Necesitamos entrar nuevamente como en un principio al campo de las interpretaciones y de la incongruencia entre el discurso político y los hechos en la realidad partidista municipal, la realización del municipio es ciertamente impedida desde los mas altos niveles de las estructuras partidistas y de gobierno, sino fuera así, con lo que vamos a leer a continuación, no tendría el municipio por que sobrevivir en el retraso y en las condiciones actuales.

Mencionaremos lo siguiente para poder establecer una opinión, en el orden de aparición de los partidos políticos en el territorio nacional:

---

<sup>353</sup> ANDRÉS SERRA ROJAS. *Ciencia Política...*, op. cit., p. 509.

Para el Partido Acción Nacional, ( P.A.N. ) su declaración de principios se refiere el municipio de la siguiente manera:

*La base de la estructuración política nacional ha de ser del gobierno de la ciudad, el municipio. Histórica y técnicamente la comunidad municipal es fuente y apoyo de libertad política, de eficacia en el gobierno y limpieza de la vida pública.*

*El gobierno municipal ha de ser autónomo, responsable, sujeto a la voluntad de los gobernados y a su vigilancia, y celosamente apartado de toda función o actividad que no sea la del municipio mismo.*

*Sólo en estas condiciones puede cumplir la administración del municipio sus fines propios y realizar con plenitud su sentido histórico.*

*Sólo así puede evitarse el vergonzoso desamparo y la ruina de nuestras poblaciones, el abandono de nuestra vida local en manos de caciques irresponsables, la falta completa o la prestación inadecuada y miserable de los servicios públicos más urgentes, y sobre todo, la degradación de la vida política nacional.*

En su programa de acción señala:

*El municipio es la forma primera de la sociedad civil, con autoridades propias y funciones específicas, cuya misión consiste en proteger y fomentar los valores de la convivencia local y prestar a la comunidad los servicios básicos que la capacidad de las familias no alcanza a proporcionar.*

*El municipio, base de la organización política nacional, debe ser comunidad de vida y no simple circunscripción política, fuente y apoyo de libertad, de eficiencia en el gobierno y de limpieza en una vida pública.*

*El gobierno municipal debe tener autonomía política y recursos económicos propios, suficientes para cumplir sus fines. Por lo tanto, debe integrarse democráticamente y quedar sujeto de manera permanente a la vigilancia de los gobernados, sin interferencias de la Federación o de los Estados, que priven de recursos económicos a los municipios, violen su autonomía, mutilen sus funciones y fomenten la supervivencia del caciquismo.*

*Para conciliar la autonomía del municipio con su integración en el sistema político nacional, se requiere el reconocimiento constitucional de las funciones municipales básicas, y la atribución de los recursos suficientes para cumplirlas.*

*Los ayuntamientos deben tener posibilidad constitucional de recurrir las leyes o actos de otras autoridades que lesionen la autonomía del municipio o le nieguen los medios necesarios para cumplir sus funciones.*

**En cuanto a su militancia les instruye:**

*Los miembros de Acción Nacional en cada municipio deben desde luego luchar organizadamente por la moralización del gobierno municipal, por la implantación y administración ordenada de los servicios y mejoras indispensables, y por la restauración de la vida municipal a su ambiente propio de independencia política, de armonía, de cordial vecindad, de generosa y pacífica convivencia.*

*Deben exigir también desde luego, que las autoridades municipales informen periódicamente de su gestión, que oportunamente sometan a discusión pública sus proyectos, y que publiquen datos detallados de los ingresos y de los gastos del municipio.*

En lo anteriormente expuesto el municipio, es la base de la organización política nacional, aunado a que el gobierno municipal debe tener autonomía y recursos propios. Para este partido, es viable la posibilidad constitucional de recurrir las leyes y actos de otras

autoridades que lesionen la autonomía municipal ó que le niegue los medios necesarios para cumplir sus funciones.

Es en este partido en donde de manera más explícita se conceptualiza un programa de la institución municipal.

Dentro del principios doctrinarios del P.A.N. encontramos la siguiente explicación municipal: el municipio es la primera forma de sociedad civil, con autoridades propias y funciones específicas, cuya misión consiste en proteger y fomentar los valores de la convivencia local y prestar a la comunidad los servicios básicos que la capacidad de las familias no alcanza a proporcionar. Es contrario a la naturaleza del municipio, atribuirle funciones o responsabilidades regionales o nacionales y utilizarlo como apéndice administrativo o como instrumento de control político por parte del gobierno federal o de los Estados.

Para el Partido Revolucionario Institucional, ( P. R. I. ) el cual es el partido político nacional con más experiencia en el ejercicio del poder municipal, por tener inclusive todavía más ayuntamientos en su poder, también es cierto, que sus documentos básicos, adolecen de referencia específica a un programa municipal, quizá por su posición centralista. Y acertadamente lo inserta en el campo de acción del Federalismo y la estructura del Estado Federal.

A pesar de ello, encontramos referencias generales al municipio dentro de su declaración de principios, en una parte denominada "Nuestro Proyecto", se hace referencia al ente municipal y al Federalismo como doctrina del régimen de la siguiente manera:

*Queremos un Federalismo actuante y equitativo, un gobierno federal garante de la unidad de la nación y respetuoso de la soberanía de los Estados, y gobiernos estatales que respeten la acción del municipio libre y reconozcan en sus representantes la autoridad más cercana al ciudadano.*

Actualmente el partido revolucionario institucional, en su declaración de principios en el apartado E, nos refiere en su punto número cinco que:

*El partido sostiene la plena vigencia de la separación de poderes que asegura un sano equilibrio entre quienes formulan las leyes, quienes las ejecutan y quienes vigilan su cumplimiento: del régimen federal, porque acerca la acción gubernamental a las necesidades de las comunidades y salvaguarda, en la unidad nacional, las peculiaridades de la vida local y del municipio libre, espacio inmediato de la solidaridad social, de la participación política y las relaciones del individuo con la autoridad, mantiene también, que la infracción del derecho, por las autoridades encargadas de su aplicación, destruye inexorablemente la razón de ser una república, de vivir bajo leyes y poderes generales para beneficio de toda la sociedad. Pero afirma que lo mismo ocurre si los individuos y grupos incurren en la ilegalidad. El ejercicio republicano de las libertades discrimina entre los intereses particulares y los intereses más amplios del conjunto social, y se subordina al interés público de las comunidades políticas, municipal, estatal y nacional.*

En su programa de acción en el capítulo dos, este partido se compromete a:

*Fomentar las medidas tendientes al fortalecimiento de las haciendas públicas de los Estados y municipios, para contribuir al desarrollo equilibrado de la vida nacional, fortalecer la autonomía de los municipios, incrementar las atribuciones de los ayuntamientos, propiciar nuevos esquemas de organización administrativa y presupuestal que hagan más eficaz su funcionamiento e incorporen fórmulas que faciliten una más activa participación de la ciudadanía en la solución de los problemas de la comunidad.*

Más adelante, en la parte titulada los compromisos del PRI ante la nación, en el punto seis " el impulso al Federalismo " nuevamente apunta:

*El nuevo Federalismo exige transformar las relaciones entre la federación, los Estados y los municipios, pero, sobretodo, entre la misma sociedad y el gobierno.*



También debemos señalar, que ese Federalismo de discurso que invadió por muchas décadas el escenario nacional. las regiones y las localidades ( Estados y municipios ), sufrió las imposiciones del poder central de los gobiernos priistas.

En una materia específica en el capítulo nueve " La Educación Hoy y Mañana " respecto al municipio nos dice que se compromete a:

*Consolidar y profundizar un auténtico Federalismo educativo, mediante la celebración de convenios con los Estados y municipios, a fin de unificar, coordinar la prestación de los servicios educativos. Vigilar que existan, a nivel federal, los mecanismos presupuestales y fiscales equitativos para que Estados y municipios atiendan adecuadamente las funciones y la dirección de los establecimientos educativos que les fueron transferidos.*

Dentro del capítulo doce " El Combate Contra la Pobreza: Un Compromiso Solidario de la Justicia Social " dice:

*Defender el derecho de todos los mexicanos a disponer de condiciones de bienestar en sus comunidades. El partido exige del gobierno una asignación y distribución de los servicios de infraestructura básica con el sentido solidario: agua potable, drenaje, electrificación y pavimentación en todos los municipios del país, con el objeto de aumentar el potencial de empleo y las capacidades de crecimiento y productividad de las comunidades.*

Para el Partido de la Revolución Democrática, ( P.R.D. ) el municipio no se encuentra contenido en ningún apartado de su declaración de principios y de su programa de acción, alguna referencia específica a cerca de la institución municipal.

Sin embargo, podemos apuntar, algunas ideas generales que se desprenden de los documentos básicos de este partido:

*El sistema federal de gobierno y la autonomía de los municipios son decisiones fundamentales del pueblo de México y elementos definitorios de su estructura constitucionalidad y de su proyecto de desarrollo.*

*Las entidades, por su parte establecerán relaciones sistemáticas y mecanismos de planeación con los ayuntamientos y los actores locales a fin de promover, desde la base comunitaria, la atención a las necesidades populares y a la solución de los problemas regionales.*

*La democratización de los municipios es el núcleo principal de la renovación política del país. En ellos se han padecido los peores atropellos del autoritarismo y se preservan también nobles tradiciones de lucha popular y participación ciudadana. Ahí deberán consolidarse las fuerzas de él y los cambios reales que socaven, a partir de sus cimientos, al régimen de partido de Estado.*

*Para la revolución democrática la cuestión municipal va más allá de las victorias electorales de la oposición, desgraciadamente reversibles sin no se modifican los supuestos del poder y las relaciones comunitarias. Deseamos impulsar, en cada localidad, nuevos valores y prácticas de gobierno, demostrar que las autoridades democráticas son portadoras de un cultura política distinta y de un genuino proyecto social fundado en la honestidad, la eficiencia, la colaboración y la equidad.*

*La revolución democrática se propone, como tarea principal la emancipación de los municipios. Esta comienza por el respeto irrestricto a su integridad, en tanto organización primaria y original de los mexicanos. El ayuntamiento no es el último eslabón de la autoridad, sino la expresión inmediata de la soberanía popular, el ámbito de gobierno más cercano a los ciudadanos, a sus necesidades y a sus iniciativas. El poder municipal debe reunir los atributos constitucionales del poder público en los órdenes legislativo, ejecutivo y judicial,*

*definiendo libremente sus facultades normativas y las de aplicación y sanción de sus decisiones colegiadas.*

*Es indispensable rescatar y fortalecer la tradición autogestiva del municipio, de modo que la sociedad se comprometa directamente en los asuntos de comunidad: evitar el presidencialismo local a través del pleno funcionamiento de los cabildos, democráticamente electos e integrados conforme a reglas de pluralidad; desarrollar las experiencias de cabildo abierto, las asambleas populares, juntas ciudadanas de barrio, colonias y comunidades, y el plebiscito, tendientes todas a estimular la consulta pública y la participación directa de los gobernados que, de esa suerte, se conviertan a la vez en gobernantes.*

*Adicionalmente, es preciso crear una nueva instancia en cada municipio: la del defensor del pueblo, electo por sufragio universal, que siendo independiente del ayuntamiento sea reconocido por la sociedad como el vehículo para recibir quejas y denuncias sobre abusos estatales y de las autoridades federales.*

*Los recursos económicos de los municipios podrán multiplicarse varias veces si se les transfiere, en la medida de sus dimensiones y capacidades, la administración de servicios públicos federales y estatales. Las participaciones municipales han de ser revisadas conforme a criterios redistributivos y a una política de traslado de responsabilidades. Los ayuntamientos deben tomar parte activa en las definiciones relativas a los planes de desarrollo, a la política fiscal y al ejercicio del gasto público.*

*La autonomía y el robustecimiento de los municipios es la clave para la preservación de los ecosistemas, el crecimiento limpio, seguro, y ordenado de las ciudades, el desarrollo agropecuario y el saneamiento de la vida rural. Cuando el pueblo toma en verdad las decisiones que le conciernen, no atenta contra su herencia y sus intereses no compromete el provenir de sus hijos.*

Finalmente y como una de sus más importantes disposiciones este partido político nacional, relativamente de reciente nacimiento en un documento denominado "red municipal de la revolución mexicana" manifestó:

*La revolución democrática tendrá como una de sus más importantes preocupaciones la de asegurar la emancipación del municipio de toda forma opresiva mediante las reformas constitucionales necesarias y la promulgación de leyes reglamentarias federales y estatales.*

Para el Partido Verde Ecologista de México, ( P.V.E.M. ), la principal idea de hacer política, es tener por bandera, a la ecológica. En su programa de acción, ubicamos, que se autodenomina, como una organización ecologista interesada fundamentalmente en el ciudadano y conservación de la naturaleza y el medio ambiente.

En sus documentos básicos en ninguna parte se establecen ideas, tesis o programas de referencias municipales, que pudiéramos comprender como específicas del nivel del gobierno municipal. Así tenemos que solamente se expresan algunas alusiones al municipio, pero no más allá de las referencias ecológicas.

Para el Partido del Trabajo ( P.T. ), en sus documentos básicos no localizamos algún punto dedicado al municipio. El P.T. siendo un partido de izquierda, su principal discurso es la lucha por la denominación de masas, la explotación del trabajador y la extracción del producto campesino.

En su programa de acción solo encontramos en el apartado "Políticas":

*Se han de dictar políticas permanentes a nivel nacional, estatal y municipal, que promuevan la cogestión y la gestión compartida de actividades económicas por los sectores público, social y privado.*

Finalmente, debemos citar a los Partidos Políticos Nacionales, también con registro nacional; Convergencia por la Democracia, Partido Sociedad Nacionalista y Partido Alianza Social.

Para Convergencia por la Democracia ( C.D. ) la institución municipal se encuentra inmersa en su declaración de principios dentro de " Federalismo Renovado ":

*El nuevo Federalismo deberá incluir una distribución de poder y un reparto racional y equitativo de los recursos de la nación, considerando sus particularidades regionales, su historia, su cultura, sus recursos y su nivel de desarrollo. El municipio debe rescatar su condición de célula básica de la democracia y ser modelo de vida comunitaria. Por ello debe fortalecer su economía mediante la fijación de sus presupuestos y el manejo del destino de sus recursos, formulando, asimismo, sus propios planes de desarrollo.*

En su programa de acción se refiere al municipio dentro del tema " La Reforma del Estado ":

*Impulsar la participación de las comunidades para que los planes y programas de ajusten a las demandas; promover reformas legales que permitan la actualización del marco jurídico en que se desenvuelve el municipio libre, y en las que se establezca el fortalecimiento de la autonomía municipal; la creación de nuevas instancias de administración regional que promuevan el desarrollo de zonas con características comunes y que permitan la coordinación de dos o más municipios (...).*

Para el Partido de la Sociedad Nacionalista ( P.S.N. ) sus principios ideológicos no hace referencia a la institución municipal y en su programa de acción en su apartado " el Federalismo, los Estados y Municipios ":

*Proponer fortalecer el Federalismo, la soberanía de las Estados y el municipio libre, tanto económica, social como políticamente, estableciendo mecanismos que comprometan la participación ciudadana en los asuntos de su comunidad.*

Para el Partido Alianza Social ( P.A.S. ) en su declaración de principios el municipio:

*Es la célula básica del sistema político mexicano y dice que para el municipio queremos autonomía, entendiéndola no como la desvinculación de los poderes estatales y federales, sino como la forma en que estrechadas sus acciones con ellos, pueda libremente disponer de su hacienda y administrarse de acuerdo con leyes y reglamentos propios.*

En su programa de acción en su apartado " vigencia del Federalismo y del Municipio Libre ":

*El Federalismo y el municipio libre deben ser una realidad, por ello sea abogará por lo siguiente:*

- a) La restitución de las facultades que les corresponden a los Estados y que son sustancia del Federalismo.*
- b) La efectiva aplicación del artículo 115 constitucional y,*
- c) La libertad y suficiencia económica de los municipios, que los ayuntamientos se integren plenamente por el principio de representación proporcional y funcionen como un cabildo abierto para el pueblo.*

Después de haber revisado el marco teórico del discurso político de los partidos, no nos explicamos que con tantos buenos deseos, en estos esquemas normativos y de valores no se pueda resolver un problema político de fondo; conciliar la realidad social y la política partidista municipal, con los hechos políticos gubernamentales y jurídicos, que se relacionan con la institución municipal, dentro del funcionamiento del sistema Federal.

El resultado de estas tendencias ideológico-partidistas, es desfavorecer la institución municipal en términos conceptuales desde su origen, en la acción de los partidos políticos en la búsqueda del poder municipal, por estas incongruencias irreconciliables que se fundan en una interpretación del municipio engañosa y llena de estigmas y paradigmas centralistas.

## **La política de índole social.**

La necesidad de incrementar facultades y recursos a los municipios a efecto de que sean realmente autónomos, pero sin dejar de ser la base de la organización política y administrativa de los Estados federados que integran la federación, debe dejar de ser una preocupación más, si existe la voluntad política de permitir a los municipios un desarrollo sano, con controles políticos en el ejercicio del poder político municipal.

Así tenemos que el artículo 115 constitucional, establece un mínimo de competencias municipales, pero existe la posibilidad real y jurídica de que el marco de competencias se vaya ampliando y sea más acorde con las necesidades actuales de nuestros municipios.

A partir del municipalismo la política de índole social, trae consigo la elaboración e implementación de programas gubernamentales federales y estatales en beneficio de las localidades. En donde es también posible la disminución de la actividad del Estado por la cooperación de los sectores sociales en las actividades del gobierno.

El Federalismo de Cooperación y las relaciones intergubernamentales, implican de suyo voltear a ver sus limitantes políticas y jurídicas actuales, así como instrumentar los mecanismos propios de la cooperación, la concurrencia de los distintos órdenes de gobierno, y los convenios como vía idónea de transferencia de facultades y recursos, mismos que son susceptibles de celebrar, la federación con los Estados federados, y ambos con los municipios, o aquéllos que celebren los municipios entre sí, son instrumento eficaz para lograr la colaboración en materias federadas, entre los diferentes niveles gubernamentales.

Además, la cooperación y la coordinación en las regiones es relevante en los tiempos actuales, pues un Federalismo que no atiende a las partes que lo integran, es un Federalismo artificial, si acaso incipiente, pero nunca un Federalismo de corte cooperativo, como se encuentra expuesto en el contenido del texto constitucional.

Como ya ha quedado establecido la descentralización al interior de la administración pública, es la base fundante de nuestra argumentación pero la pregunta aquí es ¿cómo conseguimos mejores resultados en la

actividad de la administración pública?, para elevar los niveles de vida para lo mexicanos. La respuesta es, con políticas sociales, en nuestro país esta demostrado que si funciona involucrar a la sociedad en la acción gubernamental.

Esto implica descentralizar al interior de la administración pública, entre los diferentes ordenes de gobierno del Estado Federal y hacia la sociedad, lo que representa también la coparticipación de la actividad privada. Que pueden ser sustento de una mejor atención en materias prioritarias y de facultades regionales o locales.

Aquí el tema son los convenios, que celebrados por entes de derecho público, son numerosos y muy variados, suficientes para echar abajo la idea de que la técnica convencional, es exclusiva del derecho privado.

El sano desarrollo y desenvolvimiento del Estado mexicano, obliga a redefinir, ampliar y dinamizar las estrategias de coordinación intergubernamental, ya que los problemas políticos o jurídicos y de eficacia económica-administrativa requieren, de coordinación en las acciones, en las estrategias y en políticas públicas, con el fin de sanear el actual Federalismo, actualizando el pacto federal, pero fortaleciendo y reconociendo posibilidades de viabilidad a las entidades federativas y a los municipios.

Para nuestro sistema federal, la cooperación vista como la relación de acciones conjuntas, es un actuar persiguiendo fines comunes. La podemos encontrar como una cooperación interfederal, interestatal o intermunicipal y como un obrar conjunto entre la federación, Estados federados y municipios.

*En este sentido, la cooperación implica que tanto el gobierno federal, los estatales y municipales, colaboren sostenidamente poniendo en común, sus respectivas facultades y recursos para realizar determinados fines, coordinándose e instrumentando determinadas acciones.* <sup>354</sup>

Existe la posibilidad de que la federación, los Estados federados y los municipios celebren convenios en diferentes materias y modalidades.

---

<sup>354</sup> JOSÉ GAMAS TORRUCO: *op. cit.*, p. 129.



## 1.- Análisis de las reformas al artículo 115 constitucional.

Con fecha 23 de diciembre de 1999, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con motivo del citado decreto, se reformó y adicionó el artículo 115 constitucional de la siguiente manera:

Se reformaron los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción I; se reformó el párrafo segundo y se adicionó un párrafo tercero y un cuarto a la fracción II; se reformó el párrafo primero y sus incisos a), c), g), e i), el párrafo segundo y se adicionó un párrafo tercero a la fracción III; se reformaron los párrafos segundo y tercero, y se adicionaron los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; y se reformaron las fracciones V y VII.

Transcribimos el texto reformado resaltando las adiciones o reformas mencionadas:

*Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:*

*I.- Cada Municipio será **gobernado** por un Ayuntamiento de elección popular directa, **integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva** y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.*

*Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos, cargos, cualquiera que sea la denominación que se les*

dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero lo que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

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

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

Los ayuntamientos **tendrán facultades para aprobar**, de acuerdo con **las leyes en materia municipal que deberán expedir** las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones

**administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.**

*El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:*

**a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;**

**b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten al patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometen al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento;**

**c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;**

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

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

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

**III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:**

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;**
- b) Alumbrado público.**
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;**
- d) Mercados y centrales de abasto.**
- e) Panteones.**
- f) Rastro.**
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;**
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e**
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.**

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

**Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo**

**cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.**

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

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

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

*b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.*

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

*Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes **estatales** no establecerán exenciones o subsidios **a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos** los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, **salvo que tales bienes sean***

**utilizados por entidades paraestatales o por particularidades, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.**

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

**Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.**

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

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

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;**
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;**
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;**

- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;**
- e) Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana;**
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;**
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración de zonas de programas de ordenamiento en esta materia;**
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e**
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.**

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

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

**VII.- La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.**

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

*VIII.- Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la relación de los ayuntamientos de todos los municipios.*

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

*IX.- Derogada.*

*X.- Derogada.*

Las reformas al primer párrafo de la fracción I, otorga al ayuntamiento definitivamente el carácter de orden de gobierno, al sustituir el término " administrado " por el de " gobernado ", pues con ello se vuelve a reconocer constitucionalmente a los ayuntamientos, como un nivel de gobierno, y no se continua con la visión de un órgano descentralizado en cualquiera de sus vertientes, o subordinado de los Estados federados.

En este párrafo se señala la integración de los ayuntamientos, por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos de conformidad con las normas estatales, ya que al expresar la reforma " que la ley determine ", se refiere a las leyes locales que hacen en todos sus casos esa regulación. Esta fórmula es enunciativa más no limitativa, pues se presentan casos en algunos Estados ( por ejemplo Jalisco ), en donde existen figuras complementarias, como la vicepresidencia municipal, o en otros casos los presidentes auxiliares.

Así también en este primer párrafo de la fracción I en comento, se reitera el carácter de orden de gobierno al municipio, al referirse la mencionada reforma "la competencia que esta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva". Con la cual además se agrega la exclusividad en el ejercicio de sus competencias constitucionales municipales.

El párrafo quinto de la fracción I, establece la sustitución de miembros de los ayuntamientos por los suplentes o según lo disponga la ley. Nos parece una reforma sin mayor importancia puesto que ya las



legislaciones locales también determinan los supuestos y plazos para la sustitución de los miembros que dejan de desempeñar su cargo, con la reforma se deja en claro tal situación, dejando la regulación respectiva a las leyes locales, pues son estas las que deben normar tales situaciones, ya que la constitución federal, simplemente nos señala líneas generales que deben respetarse por los Estados Federados.

En el párrafo se sustituye “ procediere que entraren ”, por “ procede que entren ”, haciendo referencia a los suplentes.

La reforma en este párrafo, hace alusión para el caso de que se declare desaparecido un ayuntamiento y no proceda que entren en funciones los suplentes, ni tampoco se pueda proceder a efectuar nuevas elecciones, las legislaturas locales, designarán de entre los vecinos a los consejos municipales que habrán de concluir el periodo respectivo. Situación que de hecho y de derecho ya esta también considerada en las legislaciones y leyes municipales locales.

Con respecto a la fracción II párrafo segundo, se establece “ los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, (...) ”. En esta parte, primeramente se sustituyó el término “ poseerán ” por “ tendrán ” y el término “ expedir ” por “ aprobar ”, así como “ las bases normativas que deberán establecerse en materia municipal que deberán expedir las mismas legislaturas ”. Con ello, se recoge primeramente, la facultad de expedir leyes locales por parte de los Estados y, segundo, se precisa la facultad reglamentaria de los ayuntamientos conforme a esas leyes.

En la última parte del segundo párrafo de la fracción II, se complementa la facultad que conforme a las leyes en materia municipal que expidan las legislaturas de los Estados, tienen los ayuntamientos para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas tendientes a organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y se agrega algo mucho muy importante que **es el asegurar la participación ciudadana y vecinal.**

Se hace referencia a expedir leyes por parte de las legislaturas, para establecer las bases generales de la administración pública municipal y el procedimiento administrativo. Es decir, respetando las garantías individuales de nuestra constitución federal, entre otras las consignadas en forma expresa por los artículos 14 y 16 de nuestra ley fundamental.

Consideramos en esta fracción, que la reforma hecha al artículo 115 constitucional en el año de 1983 tuvo su mayor relevancia, por sus aportaciones a la hacienda municipal, esta tiene sus efectos principales en su función administrativa interna y en el perfeccionamiento y celebración de convenios para la realización de obras ( aunque la ley no se refiere a la obra pública ) y la prestación de los servicios públicos..

Así mismo en la obligación de las legislaturas estatales a emitir normas y los procedimientos para resolver los posibles conflictos que pudieran presentarse entre los municipios y el gobierno del Estado respectivo, establecer un sistema de "controversias" municipal para dirimir los conflictos internos. Esta precisión se debe entender sin perjuicio del derecho de los gobiernos estatales y municipales de acudir en los términos del artículo 105 de la constitución federal, a la vía de la controversia constitucional federal.

Respecto a la fracción III del artículo 115 constitucional, reformado, en su primer párrafo, se establece que: "Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: " En este párrafo se suprimió la parte que preveía, " con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes (...)" .

Con ello se desliga a los municipios de depender o acordar con la entidad federativa, el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales, salvo lo previsto por el último párrafo de la fracción III y el segundo párrafo del inciso a) de la fracción IV del propio artículo 115 constitucional.

Se agrega el término funciones, con lo cual se aclara que el municipio tendrá a su cargo no solamente los servicios públicos propiamente, sino también sus propias funciones relacionadas con ello.

También en esta fracción tercera, se agrega una obviedad al establece la obligatoriedad a los municipios de observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales, en el desempeño de esas funciones y servicios públicos, se trata más de una aclaración que jurídicamente pudo ser omitida, pues el municipio siempre debe observar las leyes locales y federales, ello, desde luego, sin perjuicio de su competencia.

En el último párrafo de esta fracción III, la reforma eliminó la limitante que tenían los municipios para asociarse solamente entre municipios de un mismo Estado y solamente para la prestación de servicios. Ahora, se amplía la posibilidad de asociación tanto para la prestación de servicios, como también por lo que hace al ejercicio de sus funciones.

En esta asociación entre municipios, en lo establecido en la constitución sólo se exige que sea previo acuerdo de cabildo de los ayuntamientos respectivos. Pero sí se trata de una asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar además con la aprobación de las legislaturas estatales respectivas, de conformidad con la reforma constitucional.

En este mismo párrafo, se prevé la posibilidad de celebrar convenios los municipios con su respectivo Estado, para que éste se haga cargo temporalmente de algunos servicios públicos, sea de manera directa o a través de un organismo determinado, o bien para que se presten estos servicios o se ejerzan coordinadamente entre el Estado y el propio municipio.

Estos convenios, requieren de la aprobación del ayuntamiento respectivo, ya que la reforma atinadamente establece " cuando a juicio del ayuntamiento respectivo (...) ", pues a través de esta vía, se pueden delegan facultades propias del municipio al Estado.

Con respecto a la fracción IV, en su párrafo segundo, la reforma es más explícita que antes de ella, refiriéndose a la facultad de los Estados, para establecer contribuciones en favor del municipio, derivados de la propiedad inmobiliaria y la prestación de servicios, al señalar que: " las leyes estatales no establecerán excepciones o subsidios a favor de persona e institución alguna respecto a dichas contribuciones "; ello es así, pues el término " personas " abarca tanto a las físicas como a las morales y lo mismo sucede con el término " instituciones " que puede ser

para las públicas como para las privadas, por lo cual al indicarse personas e instituciones en forma genérica, se sobrentiende sin necesidad de agregado alguno. Ahora bien, la reforma en esta parte prevé que fuera de la exención de bienes de dominio público de la federación, Estados y municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativas o propósitos distintos a los de su objeto público; nadie estará exento del pago de contribuciones al municipio por la propiedad inmobiliaria y la prestación de servicios públicos. De esta manera tenemos que los bienes de dominio público sí son utilizados por particulares o por paraestatales ( por ejemplo PEMEX ), no estarán exentos del pago de esas contribuciones.

La fracción IV actual, con la reforma en su antepenúltimo párrafo, establece la facultad de los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, de poner a consideración de las legislaturas estatales, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras etcétera. Con ello, se otorga constitucionalmente al municipio a través de su ayuntamiento, la participación para establecer las cantidades, cuotas, valores, etc., sobre las contribuciones que le son propias sobre propiedad inmobiliaria, y se obliga a los Estados, a establecer en sus constituciones y leyes municipales, los mecanismos para hacer efectiva esa posibilidad.

En el penúltimo párrafo de la fracción IV del 115, se prevé la revisión y fiscalización por parte de las legislaturas estatales de las cuentas públicas municipales. Anteriormente, si bien se establecía que se revisarían las cuentas públicas respectivas de los municipios, se agrega el término " fiscalizar ", dando un alcance de mayor permanencia a esa revisión.

El último párrafo de la actual fracción IV, se afirma, que los recursos que integren la hacienda municipal, son ejercidos exclusivamente por los ayuntamientos, situación vigente en la vida municipal, nada mas que ahora queda claro que la disposición final de ellos corre a cargo de las autoridades municipales.

Con respecto a la fracción V del artículo 115, lo más relevante sería que en la formulación de planes de desarrollo regional, se asegura la participación del municipio en su formulación.

La actual fracción VII del artículo 115, mediante la reforma, establece, que en materia de seguridad pública, ésta será coordinada entre el ejecutivo federal, el estatal y presidente municipal, respectivo.

La reforma del 3 de febrero de 1983, reguló la suspensión y desaparición de ayuntamientos; otorgo una libertad municipal al fijar expresamente la fuente de ingresos municipales; reiteró la facultad reglamentaria de los municipios; detalló al enumerar los servicios públicos a cargo de este nivel de gobierno; se precisaron un mínimo de facultades para mejorar el desarrollo urbano, adicionando materias tales como la protección ecológica, la regulación y tenencia de la tierra y se hizo referencia a las relaciones entre el municipio y sus trabajadores.

Con la reforma del 23 de diciembre de 1999, se inicia un proceso más dinámico y permanente de revisión y acción en el ámbito de sus competencias, facultades, funciones y responsabilidades. Se proporcionan las posibles bases de un Federalismo de Cooperación que hace más participe al municipio y a su sociedad, se posibilita la vía de los convenios en distintas materias y se reconoce al municipio verdaderamente como lo que es, un nivel de gobierno. Con estas precisiones dejamos en claro que ahora falta echar a andar las constituciones y leyes locales en materia municipal, que de acuerdo a los transitorios de la reforma tuvieron hasta el mes de marzo del año 2000, para actualizarse. Habría que ver como se dio cumplimiento a ello.

## **2.- Viabilidad del municipio en el siglo XXI.**

Realizar una descripción de cada municipio y de su importancia en particular, nos resultaría más difícil que interminable, el municipio por derecho, pero también de hecho, es una entidad dotada de una vida política democrática al interior como al exterior, de amplias posibilidades administrativas y promotor de la participación ciudadana, además de ser, el primer orden de gobierno que debe tener la capacidad para dar respuesta a las necesidades cotidianas o demandas ciudadanas de sus comunidades.

En el caso de los municipios rurales, poco se puede hacer por la falta de recursos e infraestructura y mucho menos, para fomentar sus actividades que no dejan de ser importantes, como la artesanía, comercio, agricultura, ganadería, pesca, silvicultura, etc.

El estudio y planeación de la realidad municipal, deben ser el punto de partida para la solución a los problemas que aquejan al municipio mexicano en el futuro. Aunado a ello, la voluntad política de la federación y de Estados federados es indispensable por lo que respecta a su participación en temas o materias de prioridad nacional, el municipio ya participa en áreas como: educación, salud, vivienda, seguridad pública, agua potable, desarrollo urbano, ecología, etcétera. Pero sin referencias legales constitucionales específicas y en las leyes secundarias.

Entre otras razones, hablar si efectivamente existe viabilidad del municipio para el siglo XXI, es obligado, pues el régimen municipal es más riguroso en el presente que antaño, y lo más prometedor, es que en estos momentos que se habla nuevamente de Federalismo, dentro del nuevo régimen político, de la descentralización política y financiera, de la coordinación y concurrencia de acciones, resulta que se llega siempre a la misma conclusión, que el municipio, es básico para el desarrollo de nuestro país.

*El fortalecimiento del nivel municipal con una mayor dotación de recursos, ha sido una demanda creciente en los últimos años, pero más allá de lo legítimo de esta preocupación; el nuevo escenario en lo económico con la integración al bloque norteamericano – en lo político – con la dinámica de alternancias en el poder, y – en lo social – con una sociedad pujante, participativa y exigente configuran una necesidad impostergable, la de fortalecer el nivel local de gobierno.*

*En el nuevo escenario parecería que un país sin un gobierno local fuerte y autónomo, no podrá insertarse en la nueva dinámica mundial, ni responder a las demandas sociales.* <sup>355</sup>

---

<sup>355</sup> ENRIQUE CABRERO MENDOZA. "Hacia la Necesidad de Reinventar el Gobierno Municipal"; en *La Autonomía Municipal.*, ed. CEDEMUN, México, 1994, p. 206.

El gobierno municipal es parte de nuestra historia y de nuestro Federalismo, es parte esencial del sistema federal mexicano, que está en proceso de ser democrático en este país. La tarea del gobierno municipal, es atender las necesidades básicas y cotidianas de sus ciudadanos. Es el principal precursor de la organización de los ciudadanos y sus comunidades.

La institución municipal, ha tenido que sortear y luchar contra políticas que le son contradictorias y antagónicas de los gobiernos federales y estatales. El Federalismo, no ha demostrado su funcionalidad y flexibilidad, ser conciliador de los intereses nacionales con las aspiraciones locales.

El poder político de los gobiernos y administraciones municipales, es un poder que nace de la participación ciudadana, atrás a quedado el municipio solo como prestador de servicios y recaudador de impuestos, el imperativo de nuestros días, pasa ahora también por las demandas de una sociedad emergente que se sabe abierta, plural, tolerante y democrática. Una de las fortalezas municipales es el consenso, por que no basta que los programas y proyectos se impulsen desde otros niveles de gobierno de forma obligatoria, para los trabajos municipales las estrategias políticas deben ser discutidas amplia y legalmente y es decir aprobadas o legitimadas.

Los problemas municipales nacen de una mala coordinación y cooperación del sistema federal, en la ineficiencia del reparto de los recursos públicos, del gasto y de la mala distribución de competencias.

El Federalismo de Cooperación, presupone que existan muchos centros de decisión y ejecución, en donde no exista rigidez en las relaciones gubernamentales, que existan nuevos ingresos tributarios para los municipios dentro de una reorientación de la coordinación fiscal. Hay que olvidarnos por inoperante y autoritaria de la centralización burocrática y partidista, para promover gobiernos y administraciones democrática, de calidad, mas comprometidas, comunicadas e informadas de las necesidades sociales, abiertas a la participación ciudadana, para asegurar el mejor funcionamiento de la función pública.

En el municipio la participación política y electoral, se prolonga a la participación en las actividades del gobierno municipal, mas allá de intereses partidistas o de otras instancias fuera del territorio municipal, los desafíos de una nueva clase política municipal esta muy lejos de cualquier tutela o reservación política.

Finalmente reiteramos con Enrique Cabrero Mendoza, que una de las transformaciones más importantes que viven nuestras sociedades al final de este siglo se ha manifestado en la revalorización de lo local como el espacio de definición de la forma de convivencia, de organización social y colectiva, de la realización de anhelos y logros de bienestar. Los espacios locales pareciera no esperar mas e ir recobrando paulatinamente su capacidad de iniciativa, de generación de propuestas y soluciones. Es decir ante la debilidad de las iniciativas descentralizadoras de arriba-abajo, la sociedad y los niveles locales de gobierno empujan dicho proceso de abajo-arriba. En la nueva fase de reforma, el centro se debe convertir en un simple articulador de esfuerzos locales, brindando un soporte en recursos y acciones de fortalecimiento.<sup>356</sup>

Necesitamos que operen las condiciones sociales en la vida municipal, que aparezcan de una vez, y que sean aceptadas por los partidos políticos, así como que acepten no intervenir en el quehacer municipal, eliminando en la ciudad, los contenidos ideológicos que mucho han deteriorado las estructuras sociales de las comunidades sociales.

Consideramos que en el futuro:

***“ La institución municipal, solo va a depender de la madurez y consolidación de la sociedad en el gobierno y de una permanente política institucional federal, como tarea fundamental de un nuevo Federalismo de Cooperación. Que reconozca la diversidad en el país y promueva al municipio como espacio de gobierno y participación democracia, vinculado a las necesidades sociales prioritarias de la población que gobierna y administra. Y que el municipio sea la base fúndante de legitimidad, gobernabilidad y estabilidad del Estado Federal mexicano “.***

---

<sup>356</sup> Cfr. TERESITA RENDÓN HUERTA BARRERA: *op. cit.*, p. 319.



## **Cooperación federación, Estados federados y municipios.**

En nuestro sistema federal coexisten tres tipos de entidades públicas político-territorial: la federación, las entidades federativas ( Estados federados y distrito federal ) y los municipios. México es un país cuyo sistema de gobierno está organizado formalmente de manera federal y descentralizada. En este supuesto, ya lo hemos mencionado, la fórmula federal mexicana, es una distribución de competencias entre órdenes coextensos: el orden federal ó nacional, el estatal o regional, municipal o local, subordinados a la constitución general de la república.

De esta manera, las actividades federales encuentran su marco competencial en el orden jurídico federal, salvo lo previsto por la propia constitución federal.

Resulta, que la tendencia iniciada en años anteriores para retornar competencias a las entidades federativas y/o municipios, que la propia federación fue adquiriendo al paso del tiempo, constituye un avance dentro de un Federalismo de corte cooperativo. Ello es sumamente necesario si realmente se pretende fortalecer la unidad nacional.

*Revertir el proceso histórico de concentración del poder político en la figura presidencial y reducir la preeminencia del gobierno federal, mediante una propuesta descentralizadora, implica no sólo reconocer jurídicamente el ámbito de competencia de los Estados y municipios en materia política, económica y territorial. Además se requiere crear un espacio de libertad, donde pueda expresarse su vitalidad y fortalecer su administración pública, de tal manera que tengan los medios necesarios para el ejercicio efectivo de sus atribuciones y facultades.*

*Por ello, el cambio no puede lograrse sin una descentralización política, no basta con la transferencia de atribuciones de carácter administrativo hacia el gobierno estatal y municipios, debe efectuarse una real distribución del poder político entre los niveles de gobierno, de tal manera que se reordene y refuncionalice el quehacer gubernamental,*

*modificando profundamente las relaciones entre el gobierno y la sociedad.* <sup>357</sup>

Los convenios que celebren la federación y Estados y, éstos a su vez con los municipios, son instrumentos del Federalismo de Cooperación, estos convenios al igual que las vertientes descentralizadoras, fortalecen la movilidad socio-política y jurídica del país.

*El convenio es el método del cual se suelen echar mano los procesos de planeación capitalista y socialista, con el propósito de asegurar mayores márgenes de cumplimiento de objetivos y metas. El uso de la fuerza legítima se ha disminuido para dar preferencia a la utilización de la técnica contractual dentro de un marco de planeación concertada, de economía concertada.* <sup>358</sup>

Así mismo:

*Las políticas de descentralización parecen ser una característica de los esfuerzos que en la actualidad realizan un gran número de países en sus procesos de reforma estatal. Este conjunto de tendencias ha empujado a la búsqueda de esquemas más abiertos, competitivos y participativos; sin embargo, estos esquemas – en varios países – dan más una idea de transición que de reacomodo definitivo.* <sup>359</sup>

La concurrencia de acciones en los tres niveles de gobierno, es una circunstancia derivada de estos nuevos tiempos, que permiten que tanto la federación, los Estados e inclusive los municipios, pueden ejercer ciertas facultades compartidas en determinadas materias o temas que corresponden a los diversos órdenes de gobierno.

---

<sup>357</sup> MARÍA LUISA GONZÁLEZ COYOTE y GISELA RUBIO HERNÁNDEZ. "Municipio, Descentralización y Democracia"; en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México.*, ed. IAPEM, Toluca, 1995, p. 66.

<sup>358</sup> JOSÉ FRANCISCO RUIZ MASSIEU. *Estudios de Derecho Político...*, op. cit., pp. 126-127.

<sup>359</sup> ENRIQUE CABRERO MENDOZA: op. cit., p. 202.

Es la propia constitución federal, la que establece la concurrencia del gobierno federal, estatal y municipal, al prever por ejemplo las facultades del Congreso de la Unión en su artículo 73, en sus fracciones XXX-C y XXX-G entre otras:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

*Fracción XXX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia de Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.*

*Fracción XXX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.*

La concurrencia se puede irse adecuando conforme lo requiera la dinámica federalista mexicana, otra mención constitucional de relevancia al tema, esta contenida en su artículo 25 en su tercer párrafo, que establece la concurrencia del sector público, el sector social y el sector privado al señalar que:

*Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyen al desarrollo de la Nación.*

A manera de síntesis en este punto, se puede afirmar, que los instrumentos del Federalismo de Cooperación; como la descentralización, a través de los convenios, no pueden ser relegados dentro de la dinámica federalista. El fortalecimiento de este tipo de Federalismo, es tarea compartida por las instancias gubernamentales y por la sociedad en su conjunto.

## 1.- Convenios entre la federación y los Estados federados.

Por virtud de la fracción VII del artículo 116 Constitucional, en su primer párrafo se establece lo siguiente:

*La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.*

Tanto la federación como las entidades federativas son las partes que pueden celebrar los citados convenios, mismos que deben ser suscritos a través del Presidente de la República y los gobernadores como titulares, respectivamente, de los poderes ejecutivos federal y estatal.

La constitución general de la república, no establece en todos los casos que tales convenios deben ser aprobados por el congreso de la unión para ser válidos; en cambio, las constituciones locales, pueden exigir la aprobación del congreso local, la aprobación del pleno del Tribunal Superior de Justicia Estatal ó en su caso, la consulta al Procurador de Justicia del Estado respectivo, como consejero jurídico del poder ejecutivo local.

Al respecto, se ha citado:

*El objeto de los convenios, en términos generales, es el ejercicio de funciones federales por los Estados. En realidad, sólo pueden referirse a las facultades que corresponden al Poder Ejecutivo, a funciones de carácter administrativo. En efecto, las facultades de los poderes legislativos locales no pueden aplicarse más allá de lo determinado por la Constitución; por lo que toca al poder judicial local, sus funciones se encuentran limitados por los artículos 104-I, 107-XI y XII y 133 de la Constitución. De manera que la única posibilidad de que las entidades asuman las funciones que corresponden a la federación, es la que se refiere al ejecutivo; pero no pueden ser objeto de convenio aquellas que le son conferidas en forma exclusiva, es decir, las que son*

*propias de funciones como jefe de Estado. Tal sería el caso de la facultad de celebrar tratados con potencias extranjeras, la que le confiere la jefatura de las fuerzas armadas, etcétera.* <sup>360</sup>

Del texto constitucional, se pueden desprender ciertos principios a que están sujetos tanto la federación, como los Estados federados para la celebración de convenios:

- ☐ El Congreso de la Unión, como las legislaturas estatales pondrán las condiciones generales para todo tipo de convenio y de su forma y materia específica, o expedir una ley que consigne simplemente las características del convenio con respecto a una determinada materia o atribución.
- ☐ El Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados deben dar, dentro de sus respectivas competencias, leyes en las que se establezcan las bases que deben tomarse en cuenta, respectivamente, por la administración pública federal y estatal, a fin de poder celebrar convenios.
- ☐ Que estos convenios tienen facultad potestativa; teóricamente no es obligatorio celebrarlos ni para la federación ni para las entidades federativas.
- ☐ Que si bien la federación puede celebrar un convenio con un Estado federado, no es obligatorio que celebre otro y en idénticos términos con otro Estado Federal.
- ☐ Que en los casos en que la constitución señala de (...) “ cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario ”, se refiere a la voluntad nacional y al desarrollo de la federación, como al de las entidades federativas.
- ☐ Que los convenios suponen únicamente la intervención de los poderes estatales en funciones federales, más no supone la situación inversa, pero eso no quiere decir que no pueda suceder en algún caso determinado.
- ☐ Si el gobierno federal confía la realización de una obra o la prestación de un servicio y éste no es realizado en los términos convenidos, existe la posibilidad teórica de que por incumplimiento, la federación pueda darlo por rescindido sin necesidad de declaración judicial, puesto que se trata de una autoridad de orden

---

<sup>360</sup> LAURA TRIGUEROS GAISSMAN. “El Federalismo de Cooperación: Los Convenios”; en *Reformas Constitucionales de Renovación Nacional*, ed. Porrúa, México, 1987, p. 35.

superior. En algún otro caso sería el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien debiera resolver cualquier controversia que pudiera suscitarse ( art. 104, fracción IV y art. 105 ).

- ⇒ Por virtud del convenio, la federación o el Estado federado no pierde la facultad que constitucionalmente le corresponde, sólo declina su ejercicio por corto o largo periodo, pero en todo momento sigue conservando la titularidad.
- ⇒ Como titular de la facultad, la federación conserva en todo momento la facultad de supervisión y vigilancia sobre los Estados, respecto de la materia que es objeto del convenio.<sup>361</sup>

## **2.- Convenios entre Estados federados y municipios.**

El segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 Constitucional, prevé la posibilidad de que los Estados federados a su vez celebren convenios con sus respectivos municipios, mediante los cuales transfieran facultades que les son propias o que a su vez han sido transferidas por la federación.

Estos convenios se circunscriben en cuanto al objeto exclusivamente a dos supuestos que son la prestación de los servicios públicos y la atención de sus funciones y no señala el texto constitucional en cuanto a la ejecución y la operación de obras, aunque si se llegan a realizar en la practica, tal posibilidad se encuentra en las leyes locales y van de acuerdo a las características propias de cada entidad federativa y de las posibilidades estructurales de los municipios.

Es en las propias constituciones estatales, en donde podemos encontrar las características para celebrar convenios entre ayuntamientos y administraciones estatales. Como un ejemplo de muchos, en el Estado de México encontramos que:

*Para la planeación y ejecución de acciones, el Estado y los municipios por conducto de aquél, podrán celebrar con la federación o con otras entidades federativas y sus*

---

<sup>361</sup> Cfr. ELISUR ARTEAGA NAVA. *Derecho Constitucional Estatal.*, ed. Porrúa, México, 1988, p. 438.

*municipios, convenios en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, con apego a las disposiciones aplicables.*

*Los Ayuntamientos del Estado podrán celebrar entre sí estos mismos convenios.* <sup>362</sup>

Para este caso en particular, la competencia de las autoridades municipales es la que la propia legislatura establezca y, en cualquier supuesto, aquéllas están obligadas a observar lo que al respecto disponga la constitución federal.

Al respecto, los convenios realizados entre el ayuntamiento y el gobierno estatal son un instrumento de carácter administrativo que posibilita la coordinación de esfuerzos y recursos entre ambos, con el propósito de trasladar total o parcialmente la prestación de algún servicio público. <sup>363</sup>

Será necesario respetar los siguientes principios a que deberán sujetarse los convenios, que celebren las entidades federativas con sus respectivos municipios o con los de otro Estado.

- ⇒ Que la legislatura local, en ejercicio de su facultad de tutela, además de contribuir a la organización y estructuración de los municipios; igualmente, está facultada para establecer, mediante una ley, las bases según las cuales pueden celebrarse los convenios entre el gobernador y los presidentes municipales.
- ⇒ Que la naturaleza de las actividades que pueden ser confiadas en los ayuntamientos siempre es ejecutiva y de administración; no se comprenden materias legislativas y judiciales.
- ⇒ Que si bien la facultad que se prevé en el artículo 116 fracción VII segundo párrafo, en relación a materias de competencia de la federación que son confiadas a los Estados, éstos, asimismo, podrán confiarlas vía convenio a sus municipios o los de otros

---

<sup>362</sup> Artículo 139 de la Constitución Política del Estado de México.

<sup>363</sup> Cfr. JOSÉ MEJÍA LIRA. *Servicios Públicos Municipales.*, ed. UAEM, Toluca, 1994, pp. 47-48.

Estados, no existe impedimento legal cuando así lo determinen los congresos locales, sus constituciones o las leyes estatales.

- ⇒ Pueden ser objeto de convenio exclusivamente las facultades del ejecutivo local, pero cuando menos a nivel de la constitución general, no es factible que los municipios cedan mediante los mismos actos, facultades que les son propias ( salvo los casos previstos en el artículo 115 fracción III, último párrafo y fracción IV, inciso a ), segundo párrafo.
- ⇒ En los convenios que celebre la federación con los Estados y que éstos, asimismo, mediante convenios cedan a sus municipios, la federación como titular originario de las facultades cedidas, puede reservarse expresamente el derecho de rescindir cuando considere que la actividad no se está realizando conforme lo acordado, pudiendo hacer efectivo tal derecho directamente, tanto con las autoridades estatales, como municipales.
- ⇒ Para no estar en lo que el derecho procesal denomina falta de interés, la federación, al celebrar convenio con los Estados debe exigir que se incluya una cláusula, por virtud de la cual se prevenga esta condición contractual, lo mismo harán los Estados, en los convenios que celebren con los municipios, y se reconozca la terminación de los efectos contractuales, sin contar con la mediación judicial.
- ⇒ Respecto a la competencia para conocer de posibles conflictos por incumplimiento de convenios celebrados entre Estados y municipios, debe apuntarse lo siguiente: la regla es, si el conflicto es entre la federación y un Estado ó entre la federación y un municipio, el órgano competente para conocer es el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- ⇒ En relación con los convenios, si el conflicto se presenta entre el gobernador y un municipio, por lo general se ha confiado su resolución a la legislatura local.<sup>364</sup>

Por otra parte, los conflictos que pudieran suscitarse entre el ejecutivo local y los ayuntamientos, son normalmente de índole político, por lo que su resolución esta conferida a la legislatura local; aunque en nada se impide que sean los Tribunales Superiores de Justicia Estatales, los competentes para resolver tal dilema. Ello puede ser variable ya que depende de las constituciones locales y de las leyes respectivas.

---

<sup>364</sup> Cfr. ELISUR ARTEAGA NAVA. *Derecho Constitucional...*, op. cit., pp. 440-441.



En este punto, conviene señalar que en la fracción VI del artículo 115 constitucional, aunque no aparece expresamente el término convenio, se establece que la federación, los Estados y los municipios, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica. De esta forma, los convenios resultantes de esta regulación en materia de conurbación, son a su vez convenios tripartitas en virtud de dar intervención a los tres órdenes de gobierno: federación Estados federados y municipios.

La fracción V del artículo 115 Constitucional, en su inciso i) prevé la posibilidad de que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, puedan celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. Ello implica, en principio, establecer si los municipios pueden celebrar estos convenios directamente con la federación, o tienen que celebrarlos con la intermediación los Estados federados. El inciso en comento, no establece con precisión tal situación; sin embargo, podría darse el hecho de que por la posible intervención de los tres órdenes gubernamentales, en algunas materias las entidades federativas hayan previamente celebrado convenio con la federación, y posteriormente habrán de ser las entidades federativas las que celebren este tipo de convenios con sus municipios.

### **3.- Convenios entre municipios.**

En los municipios de mayor posibilidades llamados conurbados en áreas metropolitanas son dos sus principales problemas: el primero, el crecimiento demográfico que ha sido incontrolable y el segundo es que la mayoría de estos municipios carecen de una adecuada planeación. Ello ha provocado que se acrecenten los problemas de vialidad, de infraestructura de servicios públicos, salud, transporte, seguridad tenencia de la tierra, etcétera.

El problema con los municipios rurales, es distinto aquí la falta de empleos, la falta de incentivos para actividades primarias, favorece la emigración a grandes centros urbanos. Los municipios rurales enfrentan la falta de presupuesto, de administraciones públicas e infraestructura, de capacitación e inversión en el campo, la ganadería, la silvicultura, etc.

Y que decir de los municipios indígenas, que no se encuentran localizados dentro del uniforme de 115, y que mantienen su lucha en contra de tendencias centralizadoras que minimizan su identidad, personalidad y los sus usos y costumbres.

Es por todo esto, que resulta necesario fomentar la celebración de convenios intermunicipales, aunque los municipios participantes no sean del mismo Estado y de las mismas características.

Los convenios entre municipios pueden ser el instrumento adecuado para aumentar su capacidad técnica y de recursos humanos y materiales, a efecto de hacer frente a las realidades imperantes y a fin de lograr por lo menos, cumplir eficazmente con la prestación de los servicios públicos a que están obligados constitucionalmente.

De esta manera, los municipios pueden buscar una asociación entre ellos, misma que es necesaria por las razones expuestas; pero ello deberá ser ante todo, buscando un reequilibrio de acciones, que permitan resolver problemáticas.

Los convenios entre municipios es un tema no explorado como el medio idóneo para lograr una asociación que persiga fines comunes entre los municipios.

Los convenios intermunicipales pueden ser definidos como:

*Instrumentos de derecho público, sustentados en el acuerdo de voluntades de dos o más ayuntamientos de un mismo Estado, a fin de conjuntar sus funciones que por razones de convenios financieros o de orden administrativo no les sea factible a los ayuntamientos afrontarlos en lo individual.* <sup>365</sup>

---

<sup>365</sup> ROBERTO ORTEGA LOMELIN: *op. cit.*, p. 155.

A la anterior definición, podemos agregar que tales convenios intermunicipales, pueden ser celebrados válidamente entre ayuntamientos de diferentes Estados, con la autorización de las legislaturas estatales respectivas o atendiendo a lo previsto por las constituciones y leyes locales correspondientes.

Los convenios intermunicipales despliegan una vía extensa, para la aplicación eficaz y la mejor prestación de servicios públicos básicos, fomentando el desarrollo socioeconómico y político municipal.

Como otro ejemplo en el Estado de México, la constitución local establece en su artículo 126, párrafo segundo, lo siguiente:

*Los ayuntamientos, con la intervención del Ejecutivo del Estado, podrán entre sí o con los de otras entidades, convenir la prestación de servicios públicos o la realización de obras en sus territorios cuando éstos constituyan una continuidad geográfica, mediante acuerdos que establezcan instrumentos y mecanismos ágiles y sencillos para tales finalidades.*

Otro ejemplo, de los muchos que hay, es la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, en su artículo 132, fracción XV, en sus dos últimos párrafos establece que:

*Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.*

*Los convenios que celebren los municipios entre sí o con la federación deberán ser aprobados previamente por el Congreso.*

En la constitución federal no prevé disposición alguna, que permita jurídicamente celebrar convenios entre un municipio y la federación directamente.

En síntesis podemos señalar, que los requisitos para celebrar convenios entre municipios de un mismo Estado, o aquéllos que celebren dos o más municipios de distintas entidades federativas, se deberán sujetar por lo menos a los siguientes principios:

- ⇒ Que mediante acuerdo de cabildos, se autorice la firma del convenio entre ayuntamientos.
- ⇒ Que previa autorización o intervención del ejecutivo estatal o del congreso local (según se prevean en las constituciones locales) se suscriben estos convenios.
- ⇒ Que la vigencia de estos convenios nunca exceda al período legal del ayuntamiento en funciones, salvo cláusula que disponga lo contrario por que la prestación del servicio o la realización de la obra así lo requiera.
- ⇒ Que se certifiquen los costos de las obras e instalaciones mediante planos, proyectos y presupuestos.
- ⇒ Que en caso de conflicto sobre la interpretación o ejecución del convenio se atenderá, previamente, a lo que disponen las leyes locales y, si el conflicto es entre dos o más municipios de otro Estado, se estará a lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, incisos f), g) y i).

#### **a) Coordinación y cooperación en el ámbito municipal.**

Actualmente, se encuentra en boga la idea de asociación de Estados (asociación de gobernadores) y también la idea de asociaciones de municipios; por ejemplo, el Estado de Quintana Roo, se distingue por la "Asociación de la Coordinación Municipal"<sup>366</sup> que es una organización destinada a asegurar la eficaz prestación de servicios públicos ( que contiene como otras de su tipo una gran carga ideológica/partidista ); en tanto la coordinación municipal no implica la creación de organismos públicos o privados distintos al ayuntamiento. La cooperación tiene objetivos como la realización de programas de desarrollo, capacitación de funcionarios y empleados, programas de urbanismo, etc.

---

<sup>366</sup> Cfr. ROBERTO ORTEGA LOMELÍN: *op. cit.*, p. 426.

En este sentido, la constitución política del Estado de Colima, en su artículo 87, fracción III, último párrafo, prácticamente repite la primera parte del último párrafo de la fracción III del artículo 115 de la constitución federal, al establecer:

*Los municipios del Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.*

Con este mismo carácter encontramos precisiones para coordinarse y asociarse dentro de la entidad federativa, los municipios de los Estados de San Luis Potosí <sup>367</sup> o Puebla, <sup>368</sup> entre otros.

Ahora bien, pueden ser materias objeto de coordinación municipal entre municipios, las siguientes:

- ▣ **Prestación de servicios públicos.**
- ▣ **El perfeccionamiento de funciones municipales.**
- ▣ **Ejecución y operación de obras conjuntas o que afecta y/o benefician a dos o más municipios, ( aunque no esta regulado en la ley )**
- ▣ **Auxilio en casos de desastres.**
- ▣ **Seguridad pública.**
- ▣ **Medio ambiente, etc.**

Asimismo, pudieran ser materia de coordinación y cooperación entre Estados federados y municipios, los siguientes:

- ▣ **Auxilio en caso de desastre.**
- ▣ **Promoción y organización de la política de empleo.**
- ▣ **Regulación y adecuación de la actividad industrial.**
- ▣ **Apoyo y fortalecimiento de la actividad agropecuaria.**
- ▣ **Apoyo y fortalecimiento del sistema de planeación.**
- ▣ **Vigilancia y preservación de los recursos naturales y alentar el desarrollo agrícola, ganadero, forestal y pesquero.**
- ▣ **Fomento y auxilio en las funciones electorales y de educación cívica.**

---

<sup>367</sup> Artículo 83, fracción III, último párrafo de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.

<sup>368</sup> Artículo 104, fracción III de la Constitución Política del Estado de Puebla.

- ▣ **Organización y administración de defensa y previsión social contra la delincuencia.**
- ▣ **Organizar y establecer bases para el fomento turístico.**
- ▣ **Procurar el saneamiento y cuidado del equilibrio ecológico.**
- ▣ **Promover programas de desarrollo urbano de centros de población y vivienda.**
- ▣ **Planear la adecuada ordenación territorial y de asentamientos humanos.**
- ▣ **Promoción de programas de salud, educación, deporte, recreación, etc.**

Pero la cooperación y coordinación en el ámbito municipal, no solamente se puede circunscribir a los puntos antes indicados. La enunciación anterior no es limitativa; por ello, se pueden combinar mecanismos propios del derecho administrativo, municipal, ecológico, laboral, fiscal, etc., aunado a la vía convencional, a fin de desarrollar dentro del ámbito municipal, las bases estables para un desarrollo regional concurrente.

Se conoce, por otra parte, que la gran mayoría de los municipios mexicanos, no poseen suficientes recursos financieros y técnicos para cumplir con sus fines. Es mediante una cooperación adecuada y coordinación de esfuerzos entre municipios de un mismo Estado federado, o entre municipios de diferentes Estados, que se pueden salvar las dificultades técnicas y financieras, y cumplir con las tareas municipales.

## **CAPITULO QUINTO**

### **ESTATUTO DEL CABILDO; CASO ESTADO DE MEXICO.**

#### **Itinerario político, social y administrativo del estatuto.**

La labor de la institución municipal en nuestro México, se deposita en una doble representaciones la política y la social, y juntas imponen el régimen jurídico suficiente en el cual se desarrolla la vida municipal.

Hay que entender que el municipio tiene también una doble función; la de los fines que corresponden a la soberanía y el fortalecimiento del Estado Federal y la de sus objetivos particulares los que corresponden al fortalecimiento de su administración y gobierno interior. Para la satisfacción de sus necesidades públicas inmediatas.

El municipio, ciudad de consensos, centro de contratación y de servicios, se consolida en México con la ratificación del sistema federal en la promulgación de la constitución de 1917, e inmediatamente comienza su decadencia en un medio determinado en el centralismo y corrompido por la voracidad de formaciones político-partidistas más allá de la vida municipal. La posible consolidación democrática nacional traerá nuevos tiempos, traerá también un renacimiento y reivindicación municipal, con una sociedad ya integrada en el gobierno; la institución municipal como entidad socio-jurídica y política, cuyos elementos esenciales son su población, su territorio y la organización de su poder público.

En su relación con la federación ( sistema federal ) y con la entidad federativa, el análisis de sistemas ( en cuanto complejos circulares de interrelaciones ), nos parece el enfoque más adecuado para la comprensión de la problemática real de las instituciones públicas municipales. El dispositivo administrativo se entendería en este sentido, como un circuito integrado en el que aparecen, primero, los centros de decisiones que suministran las grandes pautas de políticas nacionales, que se plasman en el régimen normativo nacional y estatal y a

continuación se insertan en los órganos responsables de la política local, que generan sus propios dispositivos legales y animan la actividad política en iniciativas y acciones que trascienden al atendimento de sus necesidades colectivas y públicas.

Estos procesos tienen carácter interactivo, y aunque independientes se realimentan entre sí. De acuerdo con la expresión clásica americana se produce un *feedback* en cuanto a que, en nuestro caso, la insatisfacción de los ciudadanos presiona hacia los centros políticos, para cambiar en su caso, el dispositivo normativo y dar lugar a conductas administrativas más concordes con las aspiraciones de sus destinatarios.

Obviamente, las administraciones públicas municipales constituyen organizaciones que giran en principio en torno de sus propios objetivos, los ciudadanos necesitados de atenciones y servicios, que no pueden satisfacerse desde otras instancias de gobierno.

La administración municipal debe someterse al derecho, incorporar todas las situaciones hasta hoy no reguladas, en cada uno de los municipios, no se trata de una misma regla para todos, sino una para cada caso particular, porque el marco jurídico no es inmutable; si no funciona, habrá que cambiarle. El Estado Federal deberá seguir garantizando a todos, y muy especialmente a los más débiles, a los que dispongan de menos recursos, una atención suficiente. El gran postulado político del futuro será el de la cooperación ( en el Federalismo ), y coordinación entre instancias de gobierno.

Pero aunque el modelo digamos " clásico " del Federalismo, está en estos momentos en descomposición, es indudable que el gobierno y la administración municipal debe contar con un soporte humano adecuado, integrado por personas que hacen su oficio el servicio ala comunidad, sustraídas de las circunstancias de la designación política y con ello en condiciones de integrarse en una doble jerarquía. La primera y principal es la debida al ordenamiento jurídico, que obliga a todos los ciudadanos y muy especialmente a los que asumen responsabilidades públicas. La segunda, vinculada por cierto a la primera, que presiona sobre el necesario acatamiento a las instrucciones emanadas de la línea de mando, encabezada por la soberanía popular.



La búsqueda de un prototipo de orientación institucional ha animado la realización de este trabajo, con dos únicos intentos importantes de modernización de la función pública municipal; el primero dirigido a sustraer a los servidores locales del caciquismo y de la arbitrariedad gubernamental o partidista, para convirtiéndolos en expertos hábiles, situados lejos de los vivanes de la clase política y el segundo conectado a la permanente reforma de la administración, en línea con la experiencia. Los efectos benéficos-positivos de estas renovaciones, subsisten sustancialmente con el arribo de la democracia. En estos momentos, en que todo el mundo sabe y padece, de una administración municipal perenne e ineficiente, como asignatura pendiente en este país.

La energía adecuada en este sentido proyectara, en el análisis de la teoría y práctica política municipal, servidores públicos a nuestro juicio de los mejores del país, porque responderán a dos coordenadas singularmente adecuadas: la formación permanente y la estructura de carrera, a través del desempeño de puestos progresivamente complejos en sus relaciones con la ciudadanía.

Pero lo fundamental, es que los funcionarios municipales sean locales, del mismo lugar en donde prestan sus servicios, hoy sus aptitudes y posibilidades están frecuentemente infrautilizadas, producto de una permanente intervención y dependencia de otros niveles y órganos del gobierno federal y estatal.

Quizá de todos los temas que pueda proporcionar la administración local, el más interesante sea el de la formación de los futuros integrantes del ayuntamiento. México se apresta, en un plazo muy breve a embarcarse en una nueva operación democratizadora; la de la institución municipal, tan importante, tan significativa, tan necesaria como pudo serlo desde el 5 de febrero de 1857 o de 1917.

Con este retraso respecto al resto del mundo occidental, que queremos recuperar ahora a marchas forzadas, nos hemos situado hoy en un punto de partida que podríamos denominar la *epifanía* de la democracia. Y es fundamental que todos entendamos bien nuestro papel, si no queremos caer una vez más en esa coyuntura de las oportunidades perdidas que abundan en nuestra reciente historia.

Nuestra contribución va a consistir en elaborar este estatuto como un ordenamiento socio-político y jurídico de la vida municipal, un documento elemental y práctico de la función del regidor de los destinos del municipio, esa función que se aprestan a desempeñar muchos miles de mexicanos, guiados solo por el mejor deseo de encauzar la actividad de los ayuntamientos al servicio de los intereses públicos locales.

El objetivo es en sí mismo ambicioso y requiere, por una parte conocimiento de la materia, y por otra de amor a la " *vocación de servicio* ". Consideramos que para amar a las personas o a las cosas, a las tierras o a las instituciones, es preciso tenerlas, conocerlas. Para asumir la tarea de gobernar una comunidad, por pequeña que sea hay que tener sentido de la responsabilidad, para constituir un futuro en que la libertad sea entre todos el valor supremo.

En un inicio nos planteamos las siguientes interrogantes: ¿las elecciones locales deben ser más bien políticas o más bien partidistas?, ¿en el municipio deben predominar las tendencias nacionales o las cuestiones locales?, ¿las demandas sociales deben ser manejadas sobre todo por los partidos o por las asociaciones vecinales?

Una respuesta de sentido común sería, que sí de lo que se trata es de afianzar posiciones en la lucha que por el poder tienen entablada los diversos partidos políticos, entonces bastará con plantear la campaña a base de repetir a los electores los distintos puntos programáticos convenientes de las pasadas elecciones, arremeter contra los competidores, llevar a las urnas la mayor cantidad de demagogia posible y escoger como candidatos a aquellos que puedan en sus arengas, arrastrar más decisivamente la opinión de los votantes, aunque les importe poco el municipio, su problemática e ignoren lo más elemental sobre la forma de gobernarlo y administrarlo.

Pero si lo que les lleva a competir en las elecciones es el deseo ferviente de servir al pueblo con honestidad, con entusiasmo, con el afán modesto pero importante de enterarse de los problemas, de movilizar los recursos y desarrollar acciones para tratar de resolverlos, de mejorar los servicios públicos, de intentar para sus vecinos eso tan difícil y cada vez más distante que es un *hábitat*, agradable, cómodo, representante del **genero** humano, entonces resultará indiferente el partido de procedencia, porque será superado por el recto sentido de la administración y los

razonables y posibles objetivos en que halla su fundamento el bienestar público y no por la supeditación de los dogmatismos intransigentes de las doctrinas ideológico/partidistas.

Debemos ser conscientes de la dificultad que representa la tarea difícil de servir a un pueblo. Se requiere mucha flexibilidad mucha persuasión y mucha paciencia para tratar con ellos. Si se les dirige con excesiva autoridad aunque sea rectamente, se sienten disminuidos y acaban por rebelarse; y no se debe olvidar nunca que el que aspire a conducirlos, debe ser resultado de un escenario democrático.

Pero tampoco la debilidad excesiva es aconsejable, porque puede conducir fácilmente al desgobierno que es la peor situación que pueden soportar los pueblos. El municipio constituye una comunidad de intereses que hay que administrar constantemente día a día, porque también es constante el nacimiento de nuevas necesidades. Y el abandono sólo conduce a su destrucción. Resulta muy fácil destruir las cosas o dejar que se arruinen por sí solas; lo difícil es mejorarlas o si es preciso, sustituirlas. Las instituciones son algo muy delicado, muy complejo porque son más obra de las circunstancias del tiempo que de los hombres. Por eso todos aquellos que se aprestan con unas u otras ideas a veces irremediamente opuestas, a jugar su opción en las elecciones municipales, deberían coincidir al menos en una cosa; en el respeto al pueblo al que van a representar, al municipio que van a regir, al ayuntamiento del que van a formar parte. Y también en la esperanza de que su labor redundará en su beneficio propio.

Las futuras elecciones esperamos siempre sean democráticas, que sea el pueblo el que elija directa y libremente a sus representantes y el que deposite en sus elegidos sus mejores esperanzas. Se guiará para ello en ocasiones de los que sus ideas políticas le dicten; en otras del conocimiento que tenga de los candidatos, en algunas, de su instinto, pero también de lo que ven y oigan en la campaña. Puede entonces que resulte fácil engañarle la primera vez pero no resultará ya tan sencillo a la siguiente. Piénsese que si el sistema democrático consigue, al fin afianzarse pacíficamente entre nosotros las opciones se repetirán periódicamente. La dialéctica poder-oposición entrará en juego y los que hoy ocupan un lugar, pueden pasar mañana a ocupar el otro, y viceversa.

La postura de unos serán airear los logros conseguidos y en tanto que la de otros será el manifiesto y la crítica de los errores de aquellos. Sin embargo, la postura más honesta y también la más dura y difícil, será olvidarse del candidato contrario y del propio partido y atender tan sólo al bien de la comunidad vecinal a la que se sirve. Y ser capaz de proclamar y atender con humildad y grandeza a los propios errores. El filósofo francés contemporáneo Louis Althusser, intérprete y estudioso de la obra de Marx, dice que:

*El silencio sobre el error es la persistencia posible o deliberada en el error. Cuando se calla de modo durable sobre el error es la persistencia posible o deliberada en el error. Cuando se calla de modo durable sobre él, ello quiere decir que continúa, que se calla para que continúe, en razón de las ventajas políticas que procura su duración.*

Coincidente con esta idea pero expresada con un poco menos intención política, Santiago Ramón y Cajal, autor español ya hace muchos años decía:

*Evitemos los encariñamientos excesivos con las propias ideas, que deben hallar en nosotros no un abogado, sino un fiscal. El tumor, aunque propio, debe ser extirpado. Harto mejor es rectificar nosotros que sufrir la corrección de los demás.*

Sería ejemplar encontrar para nuestros ayuntamientos hombres y mujeres así dispuestos. Significaría toda una garantía. Hombres que, en el desempeño de sus funciones públicas, supieran evitar la obstinación, superar la ignorancia, frenar los apasionamientos excesivos, huir de la obstrucción sistemática, sobreponerse al desánimo, que fueran capaces de huir, por disciplina de su partido (que en nada tiene que ver con los intereses de la sociedad municipal), del uniformismo absoluto que resta personalidad y fuerza muchas veces a mantener posturas que contrarían el propio criterio formado en la conciencia, que tuviesen la lucidez y el sentido común necesarios para empeñarse en objetivos posibles, prescindiendo de acariciar ambiciones personales por muy deseables que éstas fueran, que se sintiesen con fuerzas para no adoptar nunca posturas extremas, para huir de dogmatismos, egolatrías y prescindir de protagonismos, teniendo bien presente lo que, afirmaba Cervantes:

*Nadie es más que otro, si no hace más que otro.*

En los ayuntamientos lo sabemos bien, siempre hay electos más inteligentes, con mayor visión, mejor dotados que otros, porque esa desigualdad está al margen de toda norma democrática. Apreciarlo y calibrarlo así, es tarea que corresponderá en todo caso al electorado. Pero dentro de las limitaciones propias de cada uno, la dedicación, el deseo de acertar, la vocación al servicio público y el esfuerzo, sí están en sus manos, y darlos sin regateos, sin que se les deba exigir, pues entonces el acierto se les dará por añadidura. Reiterando la cita, podríamos decir, con Cajal:

*Que el trabajo sustituye al talento, o mejor dicho, crea el talento.*

Estas consideraciones podrían hacerse, mucho más extensas. Pero nos parece que de lo que se trata o el propósito muy simple, es el de poner en manos de los aspirantes a integrantes del cabildo, un instrumento de fácil manejo y sencilla comprensión que les ayude a enfrenarse con su futura labor.

¿Cómo podrían entonces resumirse sus postulados? La respuesta es, tomando en cuenta las *Condiciones Sociales Básicas*, que juzgamos necesarias para optar al cargo y suministrarlo, y por otra los conocimientos indispensables para desempeñarlo con dignidad, honestidad y rectitud. Coexistiendo entre diversas ideologías.

## **1.- Condiciones básicas para el buen desempeño del cabildo.**

En el planteamiento de este estatuto, cuyo objeto es la orientación en el mundo del gobierno y la administración local de aquellos que aspiran a regirlo y la información acerca de las normas legales sobre el correcto desempeño de la función, distinguimos dos partes claramente diferenciadas; la primera, una serie de condiciones personales básicas que es conveniente reunir y relativa a la segunda, el cuerpo de normas positivas que regulan el ejercicio del cargo.

Estimamos que para el ejercicio de cualquier función, ocupación o trabajo es fundamental la posesión de una serie de condiciones humanas, que están indudablemente al margen de toda consideración legal. Difícilmente podríamos negar aquí la importancia del conocimiento y de la observancia de la norma, pero el valor humano, las cualidades de la persona, constituyen el complemento imprescindible para lograr el éxito. Los partidos políticos que se apresten a la lucha política harán bien en no menospreciar este aspecto y escoger, de entre las filas de sus militantes y asociados, a aquellos que mejor las incorporen.

Tal como las enunciamos, consideramos las siguientes:

- ☐ **Vocación de servicio.**
- ☐ **Capacidad y aptitud.**
- ☐ **Arraigo político y social.**
- ☐ **Conocimiento de la circunscripción y la problemática municipal.**
- ☐ **Contacto directo y permanente con los problemas y con los sectores sociales.**

Inclusive nuestra propuesta esta en el sentido de una reforma estatutaria, en los documentos básicos de los partidos políticos, para que integren un órgano en la estructura partidista; de evaluación, selección y capacitación, que dentro de sus funciones estén; la de la inspección de estas condiciones y que sea esto además ratificado por las leyes electorales, como requisito de registro legal de candidatos a cargos de elección popular en el ámbito municipal.

#### ☐ **La vocación de servicio.**

Hay muchas actividades y profesiones en la vida para desempeñar, las cuales, con un nivel medio de eficacia, basta con poseer una formación adecuada y reunir un mínimo de condiciones personales, pero existen otras, por el contrario, que precisan, además de unas determinadas dotes, de una predisposición especial, de una inclinación específica, -la milicia, el sacerdocio, la medicina, por ejemplo-, que es lo que se conoce con el nombre de vocación. Entre estas actividades vocacionales situamos nosotros la política que, rectamente concebida, no es sino la

entrega al servicio de la comunidad y el cambio permanente de la realidad.

Difícilmente podríamos concebir una actividad –como la de integrante del cabildo- que por lo general y salvo el supuesto de dedicación exclusiva, obliga a trabajar muchas horas, añadidas a las correspondientes a su profesión, que es casi siempre anónima y siempre proclive a las críticas de algún sector de la población.

En las manos del presidente municipal, en la voluntad, entrega y visión de los síndicos y regidores están los destinos de la localidad. A ellos les corresponde identificarse con los intereses públicos del núcleo en que están inmersos y a cuyos habitantes representan, les corresponde la entrega de su persona a la comunidad sopesando su presente, sus medios, reales o potenciales, para proyectar con ellos el futuro. Esto no solamente lo hacen los abogados, los arquitectos y los ingenieros o los médicos, sino que en este caso, en mayor grado, lo logra el espíritu del hombre que elevado a la representación de sus conciudadanos, tiene las raíces de su alma regadas por las relaciones del vecindario. Es esta representatividad, también, la que enaltece el cargo, porque en efecto, no es elegido para realizar actividades técnicas, sino para ser portador de las inquietudes y afanes de sus electores, sus conocimientos profesionales no interesan tanto o más que el ser representante o delegado de los vecinos, depositario de su confianza y servidor de los intereses comunitarios.

El que no vaya animado de ese espíritu, es preferible que desista. Ese habrá errado su vocación, pues error es dedicarse a algo para lo que no se tiene disposición. No es fácil ser integrante del cabildo, al menos con la dignidad que ese cargo público requiere, pero nadie viene obligado a serlo.

Por el contrario, una verdadera y auténtica vocación hacia la función pública, no forzada por razones coyunturales, ni impelido por un torcido deseo de destacar, puede llevar a una persona a constituirse en líder de causas justas y a ocupar un rol central en el contexto socio-político local, merced a la influencia que pueda ejercer en el medio social, grande o pequeña, en el que se mueva, consiguiendo con el apoyo de las organizaciones ciudadanas, del electorado, de los compañeros del ayuntamiento alcanzar ambiciosas metas de bienestar público.

## ⇒ **Capacidad y aptitud.**

Para el ejercicio de cualquier profesión, para el desempeño de cualquier actividad, se precisa siempre un mínimo de conocimientos. Pensar que para dirigir, aunque sea colegialmente, la administración de una ciudad tales conocimientos no son precisos o incluso, que este tipo de funciones públicas no se basa en ningún tipo específico de conocimiento, es a nuestro juicio un grave error.

A cualquier escala hemos podido ya los mexicanos darnos cuenta de algo de esto en nuestros municipios. Hacen falta unas normas para desenvolverse, unos requisitos y reglas que cumplir, unos acuerdos que elaborar y si esta mecánica se desconoce en absoluto, el interesado que se encuentre en este caso se expone a hacer un desairado papel y a ser blanco de las críticas, o lo que es peor, de las ironías de la sociedad y los comentaristas.

Se trata, pues, de saber lo que se trae entre manos, De saber, primero, que hay unas normas electorales a las que ha de ajustarse la elección y de cuyo más completo conocimiento puede inclusive, depender la imagen del gobierno, así como el triunfo o el fracaso de cualquier partido. Y de saber, después, cuáles son las leyes o materias que forman parte de las competencias municipales y cuáles otras pueden entrar en su campo como consecuencia de su legislación y autonomía. Se trata, por último, de conocer lo mejor posible las posibilidades, los momentos y los cauces de intervención de los integrantes del ayuntamiento en todos los asuntos municipales, de dominar, en una palabra, las reglas del juego, en sus relaciones con los otros niveles de gobierno, etc., para potenciar al máximo su actuación y hacer eficiente su labor.

## ⇒ **Arraigo político y social.**

Para que el gobierno y la administración de un municipio adquiera la solidez y la eficacia que en buena ley requiere, es preciso que las personas que vayan a integrar el ayuntamiento sean plenamente conscientes de que la actividad de la política dependerán de su opinión y posición respecto de su participación en la vida municipal.



Si apuramos el razonamiento, el formar parte de un pleno o de una comisión del ayuntamiento es un mero requisito orgánico que, por sí solo, no quiere decir mucho. El integrante del cabildo debe estar imbuido de que la iniciativa le corresponde por derecho y que su papel no tiene por qué, ni debe, ser pasivo. Asentir o disentir de las propuestas de acuerdos, votando positiva o negativamente es limitarse el propio campo de actuación es resignarse a un papel pasivo, y lo que debe aportar al ayuntamiento son precisamente las propuestas ligadas a sus relaciones con los grupos políticos y organizaciones sociales, para con mandato adelantarse a opinar, a discutir y a defender sus puntos de vista; en definitiva, debe inclinarse a la acción política positiva que se le ha encargado, luchando cada día por conseguir un mejor nivel de vida y servicios para las comunidades.

La vinculación con los problemas, las necesidades y las deficiencias cotidianas de la ciudad en que vive, le sitúan en inmejorables condiciones para conocer lo que precisa, para identificarse con sus aspiraciones e incluso para hacer, en un medio localista, una política que trascienda al superior nivel del país. El pensador catalán Eugenio D'Ors decía:

*Los amigos casi exclusivos de los valores de eternidad, los que nada más servimos a señores que no se pueden morir, tenemos un gran fervor, el espíritu 'municipalista', por lo mismo que comulgamos en el espíritu 'universalista' ". Lo de urbi et orbe no es una superposición: es una simbiosis, una vida conjunta. No se es orbe sin ser, previamente, urbe. No se vive la humanidad sin vivir la vecindad.*

Esta vecindad no solo hay que vivirla, hay que ejercerla. Esperar a que los demás discurren, elaboren, tramiten, gestionen, es terminar por admitir que también decidan. Lo más positivo es que esa preocupación municipalista sea compartida. El entusiasmo, si de verdad se posee, si se sabe expresar y comunicar, es siempre contagioso.

Claro está que las iniciativas necesitan acomodarse a unas formas, sortear a veces escollos legistas, contar con medios de los que no se dispone, vencer obstáculos y remover resistencias que se presentan como resultado de intereses particulares, ( conocer inclusive la dificultad de ejercer una función cuando se está en minoría). Es fundamental que

la iniciativa sepa, pues, encauzarse debidamente y nada más conveniente en algunos casos que contar para ello con el asesoramiento de los funcionarios administrativos municipales.

### ▣ **Conocimiento de la circunscripción y la problemática municipal.**

Normalmente no se es un profesional de la política ni se vive de ello, sino que se tiene su propia ocupación y se accede al ayuntamiento trabajando como comerciante, obrero de la construcción, empresario, músico, maestro, ama de casa, profesionista, etcétera, pero lo menos que se les exige es que conozca el territorio que comprende la circunscripción del municipio y sus problemas mas relevantes, esta nueva ocupación interfiere en la mayoría de la veces con sus actividades previas.

Además de acudir a las sesiones y a los actos oficiales en cuyos supuestos, sean a la hora que sean, tienen derecho a obtener permiso en sus centros de trabajo, para las demás actividades tendrán que utilizar sus horas libres. Si desean mantener una reunión, examinar un expediente, asistir a una comisión, estudiar un asunto o preparar una moción, tendrán que prolongar su jornada laboral o renunciar temporalmente al ejercicio de su profesión habitual. En razón de esto consideramos dos tipos de integrantes del cabildo los de dedicación exclusiva y los que sus ocupaciones les impiden aplicarse totalmente a su nueva responsabilidad.

Hay países, -EE.UU., Alemania- en que los encargados de conducir la vida y la administración municipal son verdaderos especialistas que hacen de esta ocupación, como pudieran hacerlo de otra cualquiera, su profesión y su forma de vida. Son los llamados sistemas de gerencia.

No estamos en condiciones de saber si este tipo de gerencias tomará carta de naturaleza un día en México. Por el momento, los ayuntamientos se constituyen con los vecinos y sus conocimientos se derivan de sus íntimos y constantes contactos con el medio en que viven y se desarrollan personal y familiarmente.

Aún dentro de la laboriosidad que debe presidir esta función, es preciso añadir una nueva matización: la de la constancia. La mayor parte de los lectores habrán podido darse cuenta de que corporaciones integradas por hombres llenos de buenos deseos e incluso de ideas brillantes, no han sido capaces de alcanzar sus objetivos sencillamente porque su entusiasmo inicial se ha diluido por falta de tiempo. Todo trabajo desgasta y la función pública mucho más, porque está sometida a críticas y desengaños constantes.

Una de las ventajas de los períodos cortos de mandato e incluso de la inconveniencia de las reelecciones, es precisamente evitar la fatiga, la apatía y la indiferencia que un dilatado periodo de ejercicio del cargo puede ocasionar. Esto es lo que conviene evitar, porque la necesidad para entender y conocer los problemas de los demás, es fundamental en este tipo de cometidos, que se caracteriza tantas veces por las dificultades de la gestión y lo complicado y lo largo de los procedimientos.

⇒ **El contacto directo y permanente con los problemas y con los sectores sociales.**

Nunca los conocimientos teóricos o los que se adquieren por referencia de terceros, pueden ser suficientes para desempeñar con garantía de acierto esta función, que se caracteriza precisamente por su pragmatismo político y social.

Los problemas que atosigan a los ayuntamientos, las necesidades que se dejan sentir en los municipios, son siempre de orden práctico, son necesidades y problemas que acucian todos los días a personas de carne y hueso que habitan, se mueven y se desenvuelven en un medio real.

El integrante del cabildo que quiera desempeñar su misión a conciencia, el que quiera dar una respuesta cumplida a su electorado, hará bien en moverse en ese medio, en tomar contacto directo, en la calle, con las cuestiones que deba resolver. Nunca desde su despacho o una sala de comisiones, podrá su conocimiento de los hechos, ser tan exacto, que si lo hubiese adquirido por su propia experiencia.

Pero hay otra razón, además, de orden exclusivamente político; que tiene que ver con un contacto permanente con las capas sociales, se trata de la " imagen ". La imagen que a sus electores proporciona cuando se aproxima a los problemas, que calibra directamente las necesidades, que se relaciona con las asociaciones y organizaciones de todo tipo, que cambia impresiones con los vecinos sobre las cuestiones municipales pendientes, para trasladarlas luego al seno del ayuntamiento, valorándolas en su exacta medida, es siempre mucho más fuerte que la que ofrece otro, quizá más preparado, incluso más inteligente, pero que se mantiene distante y que no resulta accesible a sus vecinos.

La marcha de la urbanización, la existencia de niños sin escolarizar, las deficiencias en un barrio sin alumbrado público, las precarias condiciones sanitarias en un mercado, la falta de limpieza en las calles, la incapacidad de una línea de transportes, la necesidad de zonas deportivas o ajardinadas en barriadas populosas o contaminadas y tantas y tantas cuestiones típicamente municipales, se observan y se aprecian deambulando por las calles, intercambiando puntos de vista con los padres de familia, recorriendo las instalaciones y las dependencias, comprobando la eficacia de los servicios públicos.

No vienen mal aquí los versos de Vicente Aleixandre, poeta español galardonado con el Nóbel, de actualidad indudable:

*No te busques en el espejo, en el extinto diálogo en que no te oyes, baja despacio y búscate entre los otros, allí están todos y tu entre ellos.*

Este contacto es postura mucho más cordial y mucho más humana. No es bueno encerrarse en sí mismo, esquivar la molestia y la carga adicional que puede representar "el dar la cara"; no es bueno quedarse al margen.

## 2.- La administración pública y el poder público municipal.

El aparato de gobierno municipal contiene dos grandes instituciones: la política y la administrativa. Acoge la primera a los representantes de la ciudadanía en el cabildo, y en las demás instituciones que lo constituyen; quienes las sirven, los políticos, tienen un origen electivo, una actividad directiva y un mandato temporal. La segunda comprende a los servidores profesionales del municipio, cuyo reclutamiento pasa por algún tamiz selectivo y tienen garantizada la objetividad de su trabajo ejecutivo con la estabilidad de su empleo.

No son dos instancias separadas. Existen flujos fijos simbióticos de influencia entre ambas instituciones y se llega a mixtificar la naturaleza de importantes segmentos de personas ubicadas en una u otras de ellas, precisamente en los tramos de contacto entre lo que va dejando de ser pura actividad política y las categorías superiores de la administración; que es en donde se concentra la mayor disponibilidad de potestades nacionales y estatales.

El orden centralista tiene como contrapeso formal y material a los ayuntamientos, que han constituido pequeños pero múltiples centros de poder según la doctrina del "*pouvoir municipal*" francés, que lo definió a éste como:

*Poder originario que no se legitima en delegaciones estatales; el poder municipal autónomo, exigencia de los nuevos actores de la vida social y contrapunto del centralismo, será el soporte ideológico de un hecho sobre cuya trascendencia no se ha enfatizado lo suficiente: la administración pública que surge se va a apoyar en una organización localista que ya estaba consolidada.*

Puede considerarse a la administración como un poder institucionalizado para la aplicación del orden establecido por las leyes.

En cuanto tal poder, la administración ejercita potestades de organización -interna- y de acción ejecutiva -externa- y a su vez aplica sus competencias concretas; son éstas, facultades las que vienen establecidas por las leyes comunes para la generalidad de los titulares

de derechos. Mediante su ejercicio se devela; el interés general plasmado en lo que se entiende por servicio público, y la contraposición de éste con los intereses privados. Como protagonista de actividades administrativas, más que un poder, existen una pluralidad de poderes.

La convivencia entre los respectivos gobiernos y administraciones se asienta sobre no pocas indefiniciones y contornos imprecisos; la influencia de la "política" sobre la "actividad administrativa" puede degenerar en la manipulación de la administración por el gobierno, en el traslado de la discrecionalidad política del gobierno a la decisión administrativa, y en rodear a ésta, de los ámbitos de impunidad característicos del poder público.

Preocupado por la creciente magnificación del papel de la administración pública en la sociedad, el constituyente de hoy se dirige a la definición de mas funciones administrativas. Así creemos, lo hace en las recientes reforma de diciembre de 1999, al artículo 115 constitucional.

El análisis del ciudadano en sus contactos con los poderes administrativos municipales, tiene dos composiciones: relaciones especiales de sujeción con la administración, que se establecen cuando la conexión se realiza desde la calidad de servidor de la propia organización; y las relaciones generales de sujeción, cuando el vínculo surge en razón de ser usuario de servicio público. La organización administrativa creada por la sociedad es en sí misma, una fuerza social.

A su vez, estos dos subsistemas municipales, el político y el administrativo están arropados, por un orden legal jerarquizando y coherente con el régimen político imperante.

Como en una actividad ciertamente limitada por pocas disponibilidades económicas; el trabajo cotidiano del ayuntamiento más aplica técnicas de policía, del tipo de las autorizaciones y de las licencias, y más se dedica a la administración de su patrimonio, de su personal y de sus fiestas cívicas, que a poner en práctica técnicas de estimulación de la participación vecinal, o para mejorar la productividad de los servicios públicos. Situación que hay que empezar a explorar.

Hasta hoy en su actuación, el ayuntamiento intenta seguir alejándose de la dependencia y las decisiones de la cúpula nacional direccional y jerarquizada, tanto de la política como de la burocracia. Aunque el aparato inversor en la administración municipal, se siga subordinando en buena medida de los fondos asignados en el presupuesto general de la entidad federativa.

Enraizados en su legitimidad democrática, el poder político municipal alcanza precipitadamente su mayoría de edad que seguramente potenciará su capacidad de acción a la hora de analizar los elementos constitutivos en la formación de la voluntad normativa nacional.

### **3.- Método para su análisis: la autonomía municipal.**

La vigente constitución de 1917 ha establecido la consistencia del ayuntamiento en un nivel de gobierno y en un componente sustancial, la autonomía de su gobierno y comunidad; de su organización política y de su actividad administrativa.

#### **a) Su consistencia material.**

Es decir el alcance de la representación, el gobierno municipal representa a la comunidad de vecinos y gestiona los intereses del común. Las sucesivas renovaciones de los mandatos electorales tendrán que complementarse siempre con la instrumentación de mecanismos de participación democrática.

Para su gobernación el ayuntamiento se trenza en una pluralidad organizativa y reglamenta su aparato interno, distribuyendo tanto las tareas políticas de representación vecinal, como las funciones aplicativas de ejecución técnica; debiendo profesionalizar a unos y a otros, en función de sus genuinas condiciones.

Por su capacidad funcional, puede el ayuntamiento programar sus prioridades y debe disponer de medios para alcanzar sus objetivos. En la actividad municipal, corresponde a los cuadros políticos establecer la voluntad vecinal, vigorizar los canales de participación permanente de la comunidad, vigilar el cumplimiento de las metas establecidas.

En las últimas décadas la institución municipal ha prestado su atención a las manifestaciones materiales de la administración y a las expresiones jurídicas de su actividad, el derecho público más ha profundizado en ensanchar las garantías del ciudadano frente al actuar administrativo y en ampliar la esfera de la actividad del poder, que en desempolvar la vieja doctrina del *pacto social* y actualizar con ello el alcance de su representatividad tanto en el Estado Federal como en las otras entidades públicas.

Algunas condiciones requieren revisarse:

- ☐ El centralismo sobre el que durante tantos años se ha alimentado el árbol del monolítico orden político, tiene que dar paso, al pluralismo estatal. En todo caso, no por iniciada, es sencilla esta tarea: la multiplicación de los entes territoriales del Estado Federal, se suelen orientar más al desdoblamiento de las competencias centrales, que al reconocimiento “ *ex origine* ” de potestades autónomas, en cada uno de los centros de voluntad general diversificados en la sociedad.
- ☐ El sistema de representación popular se ha deteriorado por la actuación de élites ideológicas y económicas, orientadas a la manipulación para magnificar su influencia en el objetivo buscado. Las técnicas de intervención no sólo han alcanzado un sorprendente nivel de fiabilidad en la investigación de sus predicciones; es que su utilización estratégica modifica tanto el comportamiento de la colectividad, que pone en peligro la correcta formación de la voluntad nacional. En evitación de disfuncionalidades, es necesario renovar el acuerdo del *pacto federal*.



## b) Su configuración formal.

Ya Rousseau, puso énfasis en,

*el acto por el cual un pueblo se siente pueblo, que es este acto el verdadero fundamento de la sociedad.*

Que es lo que constituye precisamente su soberanía sobre la autoafirmación de la sociedad podemos decir que toda fuerza que efectivamente sea social, se transforma por ello mismo en derecho. Desde esta afirmación, se dice que para que surja una institución pública o de la sociedad, es necesario que se conforme la superestructura social de la que depende, por la que sea regida en sus relaciones y en su propia organización, entre el concepto de institución y de ordenamiento jurídico, existe una perfecta identidad. Es así como aparece la institución municipal, por ese constante movimiento institucionalizado de intereses sociales que se conforman o como dice Maurice Hauriou, que institución,

*es todo elemento de la sociedad cuya duración no depende de la voluntad subjetiva de individuos determinados (...) se trata de una idea objetiva transformada en una obra social, que recluta adhesiones y sujeta así a su servicio voluntades indefinidamente renovadas.*

Formalmente, el tradicional concepto de autonomía municipal se entiende como el derecho natural del ayuntamiento a ser reconocido y asistido por el Estado Federal y dar paso al derecho peculiar de la comunidad de vecinos, definiendo ella misma su identidad, para establecer su organización, para regular sus actividades, e incluso para participar equilibradamente dentro de la superestructura estatal en la que se integra.

Su verdadera garantía radica en el derecho al autogobierno y del criterio de distribución de potestades y competencias, no sólo entre regiones o entre municipios entre sí, sino también entre organismos ubicados en niveles territoriales diferentes: entre municipio o región, o entre ésta y el Estado Federal, o entre éste y el municipio. Pues precisamente la autonomía de cada uno de ellos no permite una ordenación jerarquizada del conjunto.

El positivismo alemán ha avanzado en esta línea de pensamiento, insistiendo en la existencia de núcleos esenciales propios de cada poder, que son indispensables para los demás, su definición la establece la constitución; y su consistencia histórica se debe encontrar protegida por el legislador ordinario.

Con este carácter se pueden tener tres ideas complementarias:

- ▣ Se trata de una fuerza social la que inspira toda la producción jurídica del ayuntamiento. El entendimiento de las disposiciones federales o generales y de los actos singulares tienen que elaborarse desde el interés vecinal: éste tendrá que inspirar las decisiones municipales, –la causa y el fin- Sin interferir en los ámbitos del interés propio del Estado Federal o del Estado federado y viceversa.
- ▣ La autonomía municipal toma cuerpo a través de determinados instrumentos de naturaleza reglamentaria, podrá el ayuntamiento innovar la regulación preexistente, tanto respecto a la estructura de sus órganos, como de su funcionamiento.
- ▣ La institución municipal es la base natural, política y social de la estructura constitucional del Estado Federal, legitimadora de la acción gubernamental.

#### **4.- Del uniformismo al pluralismo institucional.**

En su actividad constante la organización municipal, no sólo está en permanente contacto con las otras instituciones federales y estatales, también es intensa su relación con las restantes administraciones públicas del sistema federal; no en vano sus elementos humanos y territoriales coinciden y se superponen a las composiciones peculiares de la organización regional y de la organización estatal. Existen unos flujos simbióticos de participación y de influencia entre todos ellos.

Existiendo además coexistencia de diversas ideologías partidistas, que deben compartir espacios de actividad política, pero que tienen que ser normados institucionalmente por el espíritu federalista.

Su conjunción era forzosamente armónica cuando las relaciones estaban presididas por vínculos de jerarquía: así sucedía en el régimen político precedente, presidido por la uniformidad centralizada de todo el aparato del Estado, y así se reflejó también con la estructura interna de cada administración municipal.

Pero la realidad política actual ha reemplazado el uniformismo por la aceptación de la diversidad de la pluralidad de instituciones públicas, y surge el pluralismo institucional en todo el país, originalmente en los ayuntamientos, se reconoce en el orden constitucional tres ordenamientos jurídicos paralelos armonizados, coexistentes en la " racionalidad competencial ", respecto del interés reservados a la federación como cuestiones capitales nacionales y de los objetivos regionales y locales.

Un complicado andamiaje arquitectónico, tanto más inestable, hasta que la concreción en cada caso de las facultades competenciales se realice en el texto constitucional y las leyes secundarias. Que se ha de construir por la dinámica normativa concreta, sometida por añadidura a los cambios que lleva de suyo la permanente transformación política, social y cultural de la sociedad.

#### **a) Relaciones interadministrativas: descentralización.**

Tiene un significado distinto de la autonomía, en cuanto a fuerza que brota de la comunidad; la descentralización es una técnica, para resolver una distribución desde el centro de un cuadro de competencias.

De tal manera que la autonomía, tiene una dimensión social impensable en las formulaciones político-administrativas de la descentralización. Mientras ésta tiene una casualidad originaria en un centro que las produce, la autonomía surge de la significación diferenciada de un conjunto social.

Desde el anclaje del municipio, las relaciones con otros ordenes de gobierno sólo pueden resolverse en un horizonte de respeto a este valor fundamental: ya no será posible el control fiscalizador que opera en la descentralización, por vía indirecta, el funcionamiento del conjunto organizatorio de las administraciones públicas municipales está montado en la constitución federal, en relación a la constitución local y la ley orgánica municipal.

Con las nuevas reformas municipales las relaciones intergubernamentales toman importancia en dos sentidos:

- ⇒ Relaciones de concurrencia o cooperación: dispuestas en el texto constitucional para efecto de temas o materias, en donde se faculta a la instancia municipal a participar con otros niveles del gobierno, ejemplo, educación, salud, ecología, etc.
- ⇒ Relaciones de asistencia, coordinación o auxilio: tienen lugar en los casos de elaboración de convenios entre el municipio y otros ordenes de gobierno jerárquicamente superiores, en el ámbito de sus respectivas competencias.

## **5.- Organigrama del ayuntamiento: sus ejes direccionales.**

Puede compararse el sistema organizatorio de la administración municipal con el sistema planetario: un conjunto de organizaciones que giran alrededor de otras, y alguna de ellas incluso sobre sí mismas; un complicado entramado de relaciones turbulentas, en un peculiar espacio sideral de relaciones interadministrativas o gubernamentales. Se suele prestar atención a los sistemas de contacto entre un organismo y otro, e incluso, se atiende a los movimientos que algunos de ellos realizan dentro del contexto formado por la totalidad del conjunto.

Pero no suele realizarse un análisis similar sobre la composición interna de cada organismo. Hay un valor entendido que remite a las formas jurídicas establecidas en las leyes, el funcionamiento y las atribuciones que corresponden a cada uno de los órganos o elementos parciales que integran el conjunto del respectivo organismo. La estructura interna de la entidad no suele diseccionarse de manera

racional y en todo caso, su conocimiento es objeto de estudios de segundo orden, remitidos a la modesta ciencia de la administración.

Es menester fortalecer los análisis sobre le estructura interna del ayuntamiento. Sus diferentes componentes, y los mecanismos burocráticos, que los dinamizan, que tienen en su totalidad un irreversible interés jurídico, en la medida en que la organización administrativa se encuentra constitucionalizada.

La influencia de la organización municipal en el funcionamiento de la sociedad en la que se integra, tanto por los importantes recursos que recibe de ella como por los efectos en cadena que se derivan de sus decisiones, está poniendo de actualidad las denominadas “ reformas constitucionales municipales ” que intentan transformar el aparato burocrático del ayuntamiento. Otra cosa será evaluar la bondad de este tipo de trabajos: tanto en los objetos perseguidos como en los medios utilizados para alcanzarlos, se pueden encontrar disfuncionalidades.

No suele existir un conocimiento científico de la estructura del ayuntamiento, y de esta carencia arranca la inconsistencia de muchas propuestas y la debilidad de buena parte de los resultados, que en más ocasiones de las que sería de desear, generan incremento de costos, desmotivación para los servidores del ayuntamiento, y aumento de la ineficacia administrativa. Hay que afirmar que la estructura municipal está asentada sobre dos ejes direccionales: su composición orgánica y su composición funcional.

#### **a) Su composición funcional.**

Tradicionalmente se define como el conjunto de competencias de los ayuntamientos y se pormenoriza su distribución entre sus distintos componentes orgánicos. Un cuadro reglamentario atiende a la forma jurídica con la que se debe arropar la puesta en práctica de la distinta atribución de funciones. Pero aquí también el mandato democrático ha introducido un elemento que no puede darse al olvido, porque es él precisamente, el sustento de esa voluntad general en la que tiene que vivir la autonomía vecinal; se trata de establecer cual es el contenido

funcional de ese ayuntamiento, su determinación viene dada por el programa político electoral que ha obtenido la mayoría en el gobierno, pero como no tiene componente jurídico debe transformarse en un programa de trabajo político y administrativo ( plan de gobierno ).

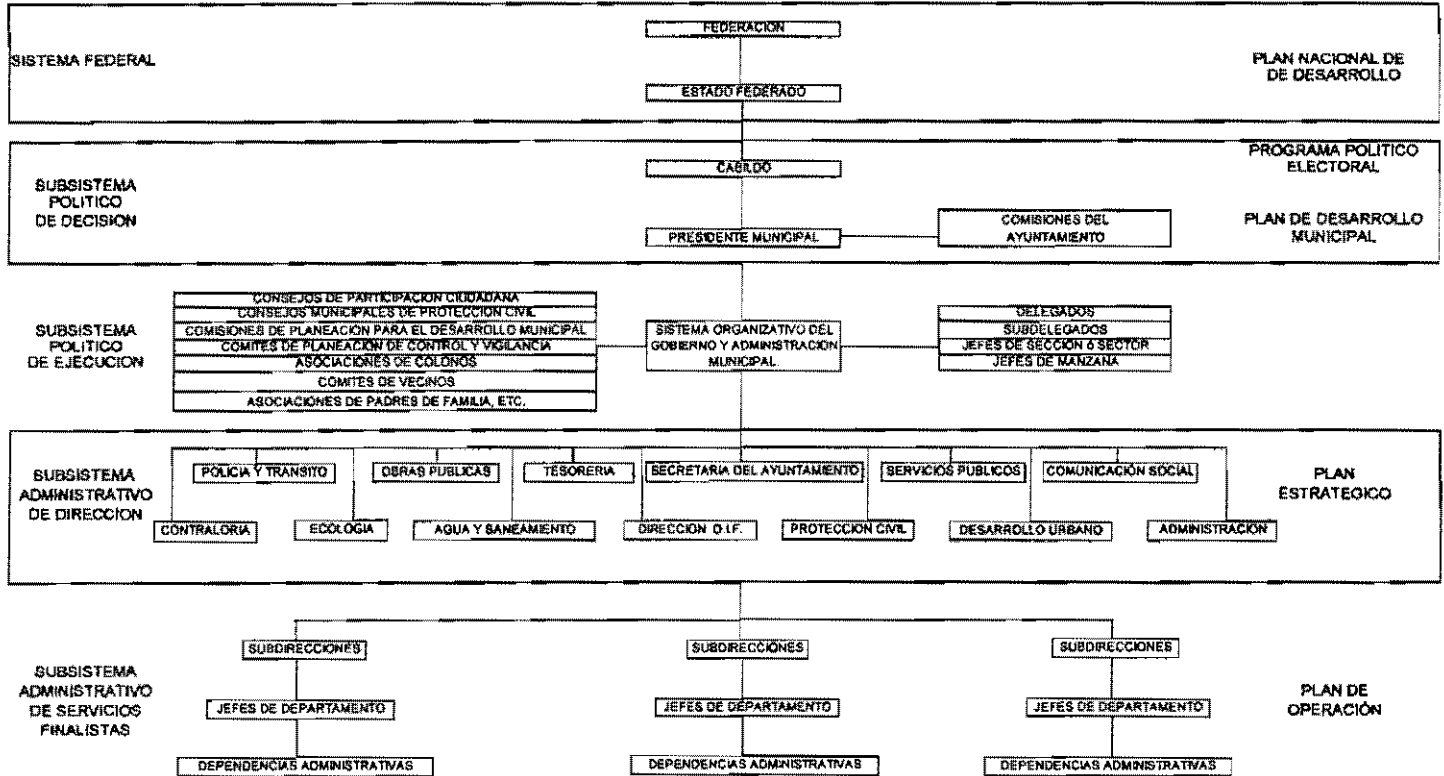
#### **b) Su composición orgánica.**

El conjunto de servidores municipales proyectan su actuación en dependencias que se llama unidades o autoridades administrativas. Integrado por direcciones el ayuntamiento, los encaja y articula en una composición unitaria y total. Regulados por el código de procedimientos administrativos del Estado de México, hay órganos unipersonales y órganos colegiados cuya formación de voluntad se rige por preceptos jurídicos; hay órganos de ejecución u órganos de asesoramiento; y todos los órganos se encuentran integrados en un esquema directivo que supedita la actividad de unos a la de otros.

La estructura orgánica de los ayuntamientos ha tenido que transformarse en los últimos años. Pero es que por encima de esta consideración cuantitativa hay que subrayar la revolución cualitativa que viene de suyo, de la nueva composición democrática de la administración municipal: depositado el gobierno del pueblo en los integrantes del cabildo, debe concentrarse en sus órganos políticos todo el poder municipal. Y habrá que atribuir al conjunto de funcionarios las tareas de cumplir los mandatos del poder. Es necesario superar cualesquier ambigüedad que propicien la funcionarización del político o la politización del funcionario administrativo.

Desde tan sustantiva diferenciación, pueden establecerse cuatro bloques orgánicos en el ayuntamiento, en su relación al sistema federal, de acuerdo al siguiente organigrama:

# ORGANIGRAMA MUNICIPAL



### **a) Subsistema político de decisión.**

Se encuentra en él, a los órganos municipales que tienen competencias decisorias. El pleno y el presidente municipal. También se encuentra en este segmento a las comisiones del ayuntamiento, si en ellas hubieren delegado competencias aquél o éste. Este cuadro orgánico está integrado por integrantes del cabildo.

Otra cosa será que estos órganos de decisión se encuentren arropados por estructuras *staff*, que unas serán órganos políticos preparatorios de las decisiones, y que se pueden llamar comisiones informativas, y otros serán órganos técnicos que prestan auxilio al gobierno municipal.

En todo caso ésta es una composición orgánica plenamente declarativa, teniendo sus decisiones un alcance muy variado que en unos casos será normativo, innovando el orden jurídico y en otros casos simplemente aplicativo de la legalidad preexistente.

### **b) Subsistema político de ejecución.**

Se encuentra por debajo del anterior y está formado por el único órgano ejecutivo del ayuntamiento, el presidente municipal. Obsérvese que se trata de un órgano que tiene ahora una significación distinta de la que le corresponde como órgano de decisión, ya que allí compartía tales tareas con otros órganos, mientras que aquí se concentra en él, todo el poder ejecutivo del ayuntamiento. Tiene que ejecutar las decisiones del pleno, las decisiones de las comisiones de ayuntamiento y las decisiones del presidente municipal. Y como tal ejecutivo no puede salirse del mandato decisorio que le venga dado.

Tan fenomenal disfrute de competencias no lo asumirá el presidente municipal a solas, con frecuencia se rodeará de colaboradores en los que delegará aquellas de sus funciones, que no hubieren prohibido el ejercicio de la delegación.



Distribuirá el presidente municipal las delegaciones entre aquellos síndicos o regidores que así quisieren desde la reciproca confianza política. Y los delegados y autoridades auxiliares, ejecutarán sus mandatos dentro del ámbito de la delegación. Habrá que decirlo, el subsistema político de ejecución no está configurado para ejecutar toda la actividad municipal, sino tan sólo para ejecutar todas las decisiones políticas. Se quiere poner énfasis en esta afirmación porque de su buen entendimiento se deriva la comprensión de la estructura organizatoria del ayuntamiento: porque precisamente en el tramo inferior del subsistema político de ejecución, y en el tramo superior del subsistema administrativo de dirección, es donde se concentra la mayor disponibilidad del poder operativo del ayuntamiento, y con mucha frecuencia no hay un deslinde de funciones entre los delegados políticos y los directores administrativos.

### **c) Subsistema administrativo de dirección.**

Acoge, cuanto menos en dos escalones, al equipo técnico del ayuntamiento: en el escalón superior, en contacto con el presidente municipal y sus delegados políticos, el secretario y tesorero municipal y los directores del ayuntamiento, a los que se pueden adicionar algunos otros, en función de la complejidad estructural de que se trate.

En un segundo tramo se encuentran los jefes ejecutivos de los diferentes servicios y dependencias administrativas y finalistas de la organización municipal.

Pero este subsistema directivo no tiene un fácil encaje con los representantes políticos: la dinámica burocrática puede desdibujar el talento político del síndico, regidor o delegado, que no puede acomodarse a los usos administrativos de su entorno, buscando abocar para sí funciones de dirección administrativa, siendo incluso celoso a la hora de conservarlas y de evitar su ejercicio por los directores administrativos: los resultados de su gestión serán obviamente muy controvertidos. Pero también es posible que los directores administrativos, algunos de ellos habituados a prácticas de autoritarismo de épocas precedentes, no se plieguen a la dirección política e intenten

desarrollar los mandatos del ayuntamiento desde sus personales criterios.

#### **d) Subsistema administrativo de servicios finalistas.**

Completará la trama estructural, el conjunto de dependencias administrativas, de oficinas, talleres técnicos, operativos, etc., que tienen atribuidas tareas de gestión de las obras y los servicios públicos.

Hay aquí la mayor concentración de personas y de recursos materiales: regido por los cuadros de cabecera del subsistema administrativo de dirección, su rendimiento dependerá del buen reclutamiento de su personal, de su permanente perfeccionamiento profesional y de la diáfana definición de los principios de la jerarquía, de la competencia y de la coordinación que deben guiar una actuación cohesionada e integrada.

#### **Elección del ayuntamiento.**

Una de las manifestaciones de la autonomía de los municipios es la electividad de sus miembros, ( cuando los pueblos sean enteramente libres para darse sus administradores, sabrán escoger a los más aptos ). El sufragio no es otra cosa que la manifestación de voluntad del electorado, que al ser consultado, expresa su criterio en el seno de la comunidad a que pertenece.

Ciertamente no se trata de un acto aislado ni que se produzca repentina y automáticamente. Requiere, por el contrario, un estado previo de conciencia colectiva, en el que se traduce el espíritu de los distintos núcleos sociales, sus diferencias y coincidencias, las formas en que unas y otras cristalizan, la corriente de pensamiento que sirve de contraste a quienes asienten y a los que disienten; esto es, la gestación de lo que se viene denominando *opinión pública*, que se logra mediante la comunicación de los espíritus y comporta cierta madurez y estabilidad en

el electorado, como consecuencia de la atención, del dialogo y de la discusión.

El resultado del sufragio será la formación de un consenso mayoritario de aquellas gentes que, preocupadas por problemas comunes, pretenden resolverlos de una determinada forma, discrepante de la solución preconizada por los restantes grupos políticos.

Al respecto lo señalado en el artículo 5 de la constitución política del Estado de México:

*En el Estado de México todos los individuos son iguales y tienen las libertades, derechos y garantías que la Constitución Federal, esta Constitución y las leyes del Estado establecen.*

La fuente originaria de toda soberanía municipal radica en el pueblo: el sufragio universal debe ser, por ello, su forma de expresión. Pero al suscribir este principio, el gobierno estima preciso ensanchar sus límites y perfeccionar la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, así como garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales; artículos 10, 11, y 13 de la constitución política del Estado de México.

Por ello, hacemos electores elegibles, no solo a los varones, sino también a la mujer ( principio fundamental en la organización política electoral que recoge la fracción II del artículo 29 de la constitución política del Estado de México ) que para el caso de la elección de ayuntamientos se requieren la mayoría de edad, entre otros requisitos establecidos en los artículos 118, 119 y 120 de la constitución política del Estado de México, en relación al 15 y 16 del código electoral del Estado de México.

El conducto de registro de las candidaturas son los partidos políticos nacionales o en su caso locales ( planillas y formulas ), con registro ante las autoridades electorales; artículos 12 de la constitución política del Estado de México, en relación al 33 al 37 y 51 del código electoral del Estado de México.

Y además se implanta la representación proporcional en ayuntamientos, dispuesta en los artículos 23 y 24 del código electoral del Estado de México.

Los ayuntamientos elegidos se renovaran cada tres años.

Al hacerse borrón y cuenta nueva de toda la situación anterior, que prevalecía en las elecciones municipales, lo menos que se espera de los nuevos gobierno electos democráticamente, es que cumplan con el compromiso político y social de legalidad y transparencia en estos ejercicios electorales, por el bien de todos los ciudadanos y de las instituciones públicas. En definitiva se hace plenamente aplicable la idea de Tocqueville,

*querer detener la democracia parecería entonces luchar contra Dios mismo.*

## 1.- Legislación reguladora.

El artículo 115 constitucional, los artículos 112 y 114 de la constitución política del Estado de México, el artículo 15 de la ley orgánica municipal y el 19 del código electoral del Estado de México, consagran el principio de elección democrática de los miembros de los ayuntamientos, al disponer que serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, libre, directo y secreto en la forma establecida por la ley.

Conjuntamente coinciden en referencia al artículo 115 constitucional que establece:

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

*I. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.*

*(...).*

En reciprocidad y concordancia con el pacto federal, establecido en el artículo 40 de la constitución federal, del cual forma parte el Estado de México, que adopta para sí los mismos caracteres nacionales, en su constitución local en su parte inicial en su artículo 1, dispone:

*El Estado de México es parte integrante de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, libre y soberano en todo lo que concierne a su régimen interior.*

La ley electoral, es la norma primaria de un Estado democrático en cuanto constituye el marco que garantiza la libre competencia por el poder entre las fuerzas políticas. La elección no debe limitarse exclusivamente a asegurar la representación de los ciudadanos sino que debe ir seguida de un proceso de comunicación permanente entre gobernantes y gobernados.

La ley electoral ha de ser el instrumento apto para asegurar la celebración de elecciones libres, pacíficas, abiertas y realmente competitivas, sin las cuales el Estado democrático deja de existir.

Como principios esenciales, destacamos los siguientes:

- ⇒ Elección por sufragio universal, libre, directo y secreto de los mexicanos mayores de edad ( 18 años ), que figuran como electores en el padrón electoral nacional.
- ⇒ La inscripción de planillas y formulas de candidaturas es por conducto de los partidos políticos registrados.
- ⇒ La representación es proporcional, se reserva a los partidos políticos o sus coaliciones.

## **a) El sufragio.**

Recordemos que la constitución política del Estado de México, reconoce la posibilidad exclusiva de los ciudadanos mexiquenses y vecinos del Estado, de participar en los asuntos públicos locales, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

*Artículo 10.- El sufragio constituye la expresión soberana de la voluntad popular.*

*Los ciudadanos, los partidos políticos y las autoridades velarán por su respeto y cuidarán que los procesos electorales sean organizados, desarrollados y vigilados por órganos profesionales conforme a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.*

Por lo que los integrantes de los ayuntamientos serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, libre, directo, secreto, personal e intransferible en la forma establecida por la ley, ( artículo 5 del código electoral estatal ).

Al respecto, el artículo 6 del mismo ordenamiento establece:

*Que el ejercicio del derecho al voto corresponde a los ciudadanos mexiquenses y vecinos del Estado, que se encuentren en pleno ejercicio de sus derechos políticos, estén inscritos en el padrón electoral correspondiente, cuenten con al credencial para votar respectiva y no tengan impedimento legal para el ejercicio de ese derecho.*

Se reconoce en estos preceptos constitucionales la doble vertiente del sufragio: el derecho a elegir o sufragio activo ( electores ) y el derecho a ser elegido o sufragio pasivo ( elegibles ).

Así mismo se reconoce la posibilidad de la concurrencia de varias elecciones en un mismo proceso electoral, ya sean federales o estatales y/o municipales.

## b) Electores.

La condición de elector viene definida en el código electoral del Estado de México.

Son elementos positivos la mayoría de edad, la inscripción en el padrón electoral y la nacionalidad, si bien esta última matizada con referencia a las elecciones municipales en los artículos 21 al 27 de la constitución política del Estado de México, en relación al artículo 7 del código electoral del Estado de México, que establece los impedimentos respectivos al voto.

Al respecto hacemos las siguientes consideraciones:

- ⇒ El derecho de sufragio corresponde a los ciudadanos mexiquenses y vecinos del Estado mayores de edad, que no estén comprendidos en ninguno de los supuestos previstos en el artículo 7 del mismo ordenamiento y el 30 y 31 de la constitución política del Estado de México.
- ⇒ Para su ejercicio es indispensable la inscripción en el padrón electoral vigente.

Otras consideraciones:

**1º Mayoría de edad:** las normas electorales limitan o restringen el derecho al sufragio. Sabido es que aunque no lo señala expresamente la constitución política del Estado de México y el código electoral estatal; se requiere, como lo establecen las leyes civiles estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles. La condición de la mayoría de edad habrá de cumplirse con referencia a la fecha de consulta electoral, momento en que se ejerce el derecho de sufragio político. Habrá de acreditarse el cumplimiento de la mayoría de edad, antes del día de la votación. No puede olvidarse que el derecho al sufragio activo ha de ostentarse el día de la elección, mediante la credencial para votar con fotografía.

**2º Inscripción:** en el padrón electoral, es manifiesta la conexión inescindible entre el derecho fundamental al sufragio y la inscripción censal, pues sólo tendrán la condición de electores o podrán ser elegibles los ciudadanos que figuren inscritos en el censo, de acuerdo a los artículos 27 fracción I y 29 fracción I de la constitución política del Estado de México, en relación a los artículos 6 párrafo II y 16 fracción I del código electoral de la entidad. La inclusión en este constituye un requisito indispensable para el ejercicio del derecho al sufragio. No cabe su ejercicio por quien no está inscrito, aunque haya recibido su credencial para votar previa disposición de ley y trámite especial para el caso del votante y no del votado. Al ser el padrón un registro único compuesto por varias listas, la inclusión en cualquiera de ellas supone la inclusión en el padrón a efectos de votación. Por otra parte el padrón es un instrumento que posibilita el control de las operaciones electorales, pero no puede ser utilizado como barrera para impedir el derecho al sufragio a quienes tienen capacidad e idoneidad.

**3º Respecto a la nacionalidad:** habrá de estarse a lo dispuesto en el código civil, si bien sobre este extremo y para las elecciones municipales, es un derecho exclusivo y una prerrogativa de la ciudadanía, además de ser una obligación de los mexiquenses, de acuerdo con lo establecido por la leyes estatales y municipales. Es obvio que a los extranjeros no se les permite votar en México e inmiscuirse en sus asuntos políticos y públicos.

Las causas de privación del derecho al sufragio han de ser interpretadas irestrictivamente. Además de estar suspendidos en sus derechos y prerrogativas los ciudadanos del Estado ( artículo 30 y 120 de la constitución local ), pueden estar impedidos al voto de acuerdo al código electoral ( artículo 7 ). En los casos civiles los deficientes mentales tienen derecho de sufragio, si no se encuentran legalmente incapacitados, por ello es ineludible la declaración judicial de incapacidad para su privación, sin que pueda presumirse en su contra dicha incapacidad. A los órganos electorales les corresponde apreciar si los electores reúnen los requisitos y condiciones de idoneidad establecidos por la ley.



### c) Forma de ejercicio.

El poder público se obtiene a través de la participación política en partidos políticos; es el único medio en nuestro país de acceder a los cargos públicos y de representación popular.

La constitución política del Estado de México, en su artículo 12 establece:

*Los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la vida democrática, contribuir a la integración de la representación popular y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, su participación en los procesos electorales estará garantizada y determinada por la ley. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.*

*La ley garantizará que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, por lo tanto, tendrán derecho al uso de los medios de comunicación social propiedad del Estado de acuerdo a las formas procedimientos y tiempos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a las que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.*

*El financiamiento público para los partidos políticos se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo que disponga la ley.*

*La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los*

*procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo señalará las sanciones que deban imponerse por incumplimiento de esas disposiciones.*

Y el código electoral del Estado de México, en su artículo 33 establece:

*Los partidos políticos son entidades de interés público que tiene como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación popular y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Su participación en los procesos electorales está garantizada y determinada por este Código.*

*La afiliación a los partidos políticos será libre e individual.*

El derecho al sufragio se ejerce personalmente en la mesa receptora de votos, de la sección electoral en la que el elector se halle inscrito según el padrón que le corresponda.

Nadie puede votar más de una vez en la misma elección y ningún ciudadano puede ser registrado como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso (artículo 31 del código electoral estatal). Ningún partido político podrá participar en elecciones ordinarias o extraordinarias si hubiera perdido su registro ( artículo 32 del código electoral estatal ). Nadie puede ser obligado o coaccionado bajo ningún pretexto en el ejercicio de su derecho al sufragio, ni a revelar su voto.

El derecho al sufragio es personalismo e intransferible, no cabe el voto por poder y salvo el caso de que un votante transite el día de la elección fuera de su sección electoral, su voto se ajustara al procedimiento establecido por la ley electoral y los partidos políticos en ese caso ( casillas especiales ).

#### **d) Incompatibilidades.**

Distintas a las inelegibilidades son las incompatibilidades, pues estas últimas no impiden participar en las elecciones, sino el ejercicio del cargo de elección popular, salvo que se renuncie o requiriese la causa de incompatibilidad ( artículos 120 de la constitución local y 16 del código electoral estatal ).

*Artículo 120.- No pueden ser miembros propietarios y suplentes de los ayuntamientos:*

- I. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión que se encuentren en ejercicio de su cargo.*
- II. Los diputados a la legislatura del Estado que se encuentren en ejercicio de su cargo.*
- III. Los jueces, magistrados o consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado o de la Federación.*
- IV. Los servidores públicos, estatales o municipales en ejercicio de autoridad.*
- V. Los militares y los miembros de las fuerzas de seguridad pública del Estado y los de los municipios que ejerzan mando en el territorio de la elección. Y*
- VI. Los ministros de cualquier culto, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio, cuando menos cinco años antes del día de la elección.*

*Los servidores públicos a que se refieren las fracciones III, IV y V serán exceptuados del impedimento si se separan de sus respectivos cargos por lo menos 60 días antes de la elección.*

En el mismo sentido el código electoral estatal señala:

*Artículo 16.- Además de los requisitos señalados en el artículo anterior, los ciudadanos que aspiren a ser candidatos a gobernador, diputado o miembro del ayuntamiento deben satisfacer lo siguiente:*

- I. Estar inscrito en el padrón electoral correspondiente y contar con la credencial para votar respectiva.*
- II. No ser magistrado o funcionario del Tribunal Electoral, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate.*
- III. No formar parte del personal profesional electoral del instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate.*
- IV. No ser consejero electoral en los consejo general, distritales o municipales del instituto, ni director general, secretario general o director del mismo, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate.*
- V. Ser electo o designado candidato de conformidad con los procedimientos democráticos internos del partido político que lo postule.*

## **2.- El sistema electoral municipal.**

Al efecto empezaremos por remitirnos al código electoral estatal en sus artículos 19 y 24:

*Artículo 19.- los municipios constituyen la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, y su gobierno corresponde a un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, integrado por un jefe de asamblea llamado presidente municipal y por regidores y síndico o síndicos electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, conforme a las normas establecidas en este Código.*

Con apego a normas generales en la elección municipal, se establece lo siguiente:

**Artículo 24.- para la elección de los ayuntamientos de los municipios del Estado, se estará a las reglas siguientes:**

- I. Se aplicarán los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoría;**
- II. Los ayuntamientos se integrarán conforme a los siguientes criterios poblacionales:**
  - A. En los municipios de menos de 150 mil habitantes, el ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional.**
  - B. En los municipios más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes, el ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá seis regidores designados según el principio de representación proporcional.**
  - C. En los municipios de más de 500 mil y menos de un millón de habitantes, el ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá un síndico y hasta siete regidores designados según el principio de representación proporcional.**
  - D. En los municipios de más de un millón de habitantes, el ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según e principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional.**
- III. Cada partido político deberá postular en planilla con fórmulas de propietarios y suplentes la totalidad de candidatos para los cargos a elegir. El candidato a Presidente Municipal ocupará el primer lugar en la lista**

*de la planilla; el candidato o los candidatos a síndico ocupará u ocuparán, según el caso, el segundo y tercer lugar en dicha lista; y los restantes candidatos a regidor ocuparán los siguientes lugares en la lista, hasta completar el número que corresponda de acuerdo a lo establecido en los apartados A al D de la fracción II de este artículo;*

- IV. Para tener derecho a participar en la asignación de regidores según el principio de representación proporcional, los partidos políticos deberán postular planillas completas de candidatos en por lo menos 60 municipios del Estado.*
- V. Para los efectos de la fracción anterior se requiere adicionalmente, que los partidos políticos obtengan el 1.5% de la votación válida emitida en el municipio de que se trate;*
- VI. Si ningún partido minoritario obtiene el porcentaje de votación requerido para tener derecho a la asignación de regidores de representación proporcional, o sólo hubiese una planilla registrada, no se asignarán regidores por dicho principio;*
- VII. Si sólo un partido obtiene el mínimo de votación requerido para tener derecho a la asignación de regidores de representación proporcional, se asignará a dicho partido la mitad de los regidores de representación proporcional establecidos en la fracción II de este artículo. En caso de número impar, se ajustará el número de regidores a asignar por dicho principio a la cifra menor; y*
- VIII. Los regidores de representación proporcional se asignarán mediante el procedimiento establecido en este Código.*

La administración electoral tiene por finalidad garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad entre candidaturas, como ya se ha dicho todo proceso es organizado, desarrollado, vigilado y garantizado por órganos y tribunales electorales, y sus disposiciones se encuentran contenidas en los artículos 78 a 135 y 138 a 347 del código electoral del Estado.

**Mencionaremos los artículos de carácter conceptual:**

*Artículo 78.- El instituto electoral del Estado de México es el organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.*

*Artículo 81.- Son fines del instituto:*

- I. Contribuir al desarrollo de la vida democrática;*
- II. Contribuir al fortalecimiento del régimen de partidos políticos;*
- III. Garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;*
- IV. Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes del Poder Legislativo, el titular del Poder Ejecutivo y los integrantes de los ayuntamientos;*
- V. Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y*
- VI. Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política democrática.*

*Artículo 84.- Los órganos centrales del instituto son:*

- I. El Consejo General;*
- II. La Junta General; y*
- III. La Dirección General.*

**En relación a la legalidad de las elecciones municipales señalamos:**

*Artículo 282.- El Tribunal Electoral, es un órgano público autónomo, que en términos de la constitución particular constituye la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. Contra sus resoluciones no procede recurso alguno.*

*El Tribunal es competente para conocer y resolver los medios de impugnación previstos en este código; también está facultado para imponer sanciones derivadas de la comisión de infracciones a la legislación electoral.*

*Artículo 283.- El Tribunal se integrará con tres magistrados numerarios y dos supernumerarios, electos por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente de la Legislatura, de entre los ciudadanos propuestos por el Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia.*

*Artículo 288.- El Tribunal funcionará siempre en Pleno y sus resoluciones se acordarán por mayoría de votos.*

*Artículo 289.- Corresponde al pleno del tribunal las siguientes atribuciones:*

- I. Resolver durante los procesos electorales ordinarios, los medios de impugnación de apelación, de inconformidad y, en su caso, los de revisión que se interpongan durante los procesos electorales, así como los que se interpongan en contra de los actos o resoluciones del Consejo General del Instituto.*
- II. Resolver los recursos de apelación que se interpongan, en los términos de este código, durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales ordinarios.*
- III. Resolver los medios de impugnación de apelación, de inconformidad y, en su caso, los de revisión que se interpongan en los procesos extraordinarios.*
- IV. Desechar, sobreseer, tener por no interpuestos o por no presentados, cuando proceda, los medios de impugnación, los escritos de los terceros interesados y los de los coadyuvantes.*

*(...)*



Dichos órganos, tienen una importante relevancia antes, durante y después del proceso electoral municipal, de ahí la importancia de mencionarlos a partir de solo una parte de sus actividades y funciones elementales, que se llevan a cabo dentro del sistema electoral municipal, establecido en las leyes de la materia, y los principios constitucionales correspondientes.

#### **a) Organos electorales municipales.**

Integran la administración electoral para efectos de la elección de ayuntamientos, artículo 119 del código electoral estatal:

*I. Junta Municipal.*

*II. El Consejo Municipal Electoral.*

*III. Mesas directivas de casilla ( artículo 127 mismo ordenamiento ).*

Señalaremos las disposiciones electorales conceptuales en este punto y sus funciones específicas, establecidas por la ley de la materia a efecto de conocer mas de cerca las múltiples actividades de estos órganos municipales.

*Artículo 120.- Las juntas municipales son órganos temporales que se integran, para cada proceso electoral correspondiente a las elecciones de diputados y ayuntamientos, por un vocal Ejecutivo, un vocal de Organización Electoral y un vocal de Capacitación.*

*Artículo 121.- Las juntas sesionaran por lo menos una vez al mes durante el proceso electoral y tendrán, en su respectivo ámbito las siguientes atribuciones :*

- I. Cumplir con los programas que determine la junta general.*
- II. Capacitar a los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla.*

- III. *Formular la propuesta de ubicaciones de casillas electorales para su aprobación por el consejo municipal electoral correspondiente.*
- IV. *Informar una vez al mes por lo menos, durante el proceso electoral, al director general sobre el desarrollo de sus actividades.*
- V. *Informar mensualmente al consejo municipal correspondiente sobre el desarrollo de sus actividades.*
- VI. *Entregar copia de los documentos remitidos por el consejo general y la junta general al secretario del consejo municipal para su distribución a los integrantes del mismo.*
- VII. *Entregar al consejo municipal copia de los informes y reportes que remita a la junta general. Y*
- VIII. *Las demás que les confiere este código.*

En relación a los consejos municipales, sus atribuciones están contenidas en el artículo 125, del mismo ordenamiento y son:

- I. *Vigilar la observancia de este código y de los acuerdos que emita en consejo general.*
- II. *Intervenir en la organización desarrollo y vigilancia de la elección de los ayuntamientos en sus respectivos ámbitos.*
- III. *Recibir y resolver las solicitudes de registro de candidatos a presidente municipal, síndico o síndicos y regidores.*
- IV. *Determinar la ubicación de las casillas que habrán de instalarse en su ámbito territorial, para las elecciones de diputados y ayuntamientos, sobre la base de la propuesta que al efecto presente la junta municipal y dar a conocer dicha ubicación en un medio de amplia difusión.*
- V. *Registrar los nombramientos de los representantes que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral y expedir la identificación en un plazo máximo de setenta y dos horas a partir de su registro y, en todo caso, diez días antes de la jornada electoral.*

- VI. *Realizar el computo municipal de la elección de ayuntamientos por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional.*
- VII. *Expedir la declaratoria de validez y la constancia de mayoría a la planilla que obtenga el mayor número de votos, y las constancias de asignación de regidores y síndicos, por el principio de representación proporcional.*
- VIII. *Resolver sobre las peticiones y consultas que sometan a su consideración los candidatos y partidos políticos, relativas a la ubicación, integración y funcionamiento de las mesas directivas de casillas, al desarrollo del proceso electoral y demás asuntos de su competencia.*
- IX. *Recibir los recursos que esté código establece, en contra de sus resoluciones y remitirlos a la autoridad competente para su resolución.*
- X. *Informar una vez al mes por lo menos, durante el proceso electoral, al consejo general del instituto sobre el desarrollo de sus funciones.*
- XI. *Registrar las plataformas electorales correspondientes que para la elección de los miembros del ayuntamiento, presenten los partidos políticos, en términos de este código.*
- XII. *Analizar el informe que mensualmente deberá presentar la junta municipal.*
- XIII. *Solicitar a la junta municipal copia de los informes, reportes, oficios y demás documentos que está remita a la junta general.*
- XIV. *Las demás que les confiere esté código.*

*Artículo 127.- Las mesas directivas de casilla son los órganos electorales integrados por ciudadanos facultados para recibir la votación, realizar el escrutinio y cómputo del sufragio en cada una de las casillas, ubicadas en las distintas secciones de los distritos electorales y los municipios del Estado.*

*Artículo 128.- Las mesas directivas de casilla se integran con un presidente, un secretario, dos escrutadores y los suplentes respectivos, designados conforme al procedimiento señalado en esta Código.*

*Los ciudadanos que integren las mesas directivas de casilla deberán reunir los siguientes requisitos:*

- I. Saber leer y escribir y no tener más de setenta años al día de la elección;*
- II. Estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos;*
- III. Estar inscrito en el registro federal de electores y contar con credencial para votar con fotografía.*
- IV. Residir en la sección electoral respectiva;*
- V. No ser servidor público de confianza con mando superior, ni tener cargo de dirección partidista, de cualquier jerarquía; y*
- VI. No tener parentesco en línea directa con candidatos registrados en la elección de que se trate.*

*Los consejos distritales o municipales electorales tomarán las medidas necesarias a fin de que los ciudadanos designados para integrar las mesas directivas de casilla reciban, con la anticipación debida, al día de la elección, la capacitación adecuada para el desempeño de sus funciones, la cual estará a cargo de las juntas correspondientes.*

*Artículo 129.- Las mesas directivas de casillas y sus funcionarios tienen las atribuciones siguientes:*

*1.- De las mesas directivas de casillas:*

- A. Instalar y clausurar la casilla en los términos de este código.*
- B. Recibir la votación.*
- C. Efectuar el escrutinio y cómputo de la votación.*
- D. Permanecer en la casilla electoral desde su instalación hasta su clausura.*
- E. Formular, durante la jornada electoral, las actas que ordena este código.*
- F. Integrar en los paquetes respectivos la documentación correspondiente a cada elección para entregarla, en los plazos señalados por este código al consejo distrital o municipal respectivo. y*

*G. Las demás que les confiere este código y las disposiciones relativas.*

*(...)*

Así mismo en su función operativa el día de la jornada electoral, los presidentes, secretarios y escrutadores tienen funciones especiales cada uno de ellos, referidas en este mismo ordenamiento electoral. El procedimiento para la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla, se encuentra establecido en los artículos 163 a 173 del código electoral estatal.

*Artículo 163.- Las secciones en que se dividen los municipios tendrán como máximo mil quinientos electores; de exceder este número y en el caso de que el resecionamiento correspondiente no sea realizado por el instituto Federal Electoral en los términos del convenio respectivo, el Consejo General determinará los criterios para tal efecto.*

*En toda sección electoral, por cada setecientos cincuenta electores o fracción se instalará una casilla básica para recibir la votación de los ciudadanos residentes en la misma; de ser dos o más, se colocarán en forma contigua y se dividirá la lista nominal de electores en orden alfabético.*

*Artículo 168.- Los lugares en que se ubicarán las casillas deberán reunir los siguientes requisitos:*

- I. Hacer posible el fácil y libre acceso de los electores;*
- II. Permitir la emisión secreta del voto;*
- III. No ser casas habitadas por servidores públicos de confianza, federales, estatales o municipales, por funcionarios electorales, por dirigentes de partidos políticos, ni por candidatos registrados en la elección de que se trate;*
- IV. No ser establecimientos fabriles o sindicales, ni templos o locales de partidos políticos; y*
- V. No ser locales en los que se expendan bebidas embriagantes.*

*(...).*

## **b) El padrón electoral.**

Las características de todo proceso electoral en la entidad se encuentran dispuestas en los artículos 138 y 142 del código electoral de la entidad.

*Artículo 138.- El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución Federal, por la Constitución particular y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes del poder Legislativo, del titular del Poder Ejecutivo y de los miembros de los ayuntamientos del Estado.*

Cuestión previa fundamental, a tener en cuenta de cara a unas elecciones municipales, es la del padrón electoral.

El Estado de México no cuenta con un particular ( Padrón Electoral Estatal ), su referencia inmediata para efecto de las elecciones, es el que se tiene para las elecciones federales, realizado por el Instituto Federal Electoral.

Es sabido que quien viva habitualmente es el territorio nacional, habrá de empadronarse o registrarse en su municipio.

De los censos generales de población ( que solo se actualizan hasta el momento cada 10 años ), se extraen las lista nominales, que es el documento legítimo, oficial y público que va a configurar el electorado de cada territorio municipal. La inscripción en el padrón es condición imprescindible para figurar en el censo.

Hoy por hoy, el padrón electoral está estadísticamente integrado por todos los mexicanos mayores de edad, el voto está reservado a los inscritos en el censo mayores de dieciocho años. Responde así al criterio sustentado por el código electoral estatal que reconoce el derecho al sufragio activo, a todos los mayores de edad, en los que, además, concurren otros dos requisitos igualmente necesarios, administrativo uno y de capacidad jurídica el otro.

El padrón electoral es un documento legal y oficial porque su confección obedece a normas y preceptos de tipo general formalmente promulgadas y porque hace prueba plena de los datos que contiene. Además es un documento público, veraz en los datos que contiene y para que alcance toda la difusión que su publicidad merece, es expuesto al público oportunamente y durante un plazo que al efecto se concreta, durante el cual pueden deducirse contra él las reclamaciones que los interesados estimen pertinentes, situación que regularmente llevan a cabo los partidos políticos.

Por otra parte el padrón electoral, es único para toda clase de elecciones federales y en algunos casos estatales y municipales.

El padrón es público, pero queda prohibida cualquier información particularizada sobre los datos personales contenidos en él. La obtención de copias está estrictamente regulada.

Es derecho reconocido, obtener un ejemplar de las listas nominales por parte de los representantes de los partidos políticos durante los procesos electorales. Únicamente éstos y sus candidatos tienen derecho a obtenerlas gratuitamente.

### **c) Las campañas electorales.**

Las regulaciones prescritas para el desarrollo de las campañas electorales, se encuentran dispuestas en los artículos 152 a 162 del código electoral de la entidad. Nuevamente señalaremos los de carácter conceptual:

*Artículo 152.- La campaña electoral, para los efectos de este código es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados, para la obtención del voto.*

*Son actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, los eventos en que los candidatos o voceros de los partidos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.*

*Es propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la campaña electoral, producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar y promover ante la ciudadanía las candidaturas registradas.*

*La propaganda electoral y las actividades de campaña deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección correspondiente hubiese registrado.*

*(...)*

*Artículo 159.- Las campañas electorales iniciarán a partir de la fecha de registro de candidaturas que apruebe el órgano interno electoral correspondiente para la elección respectiva y concluirán tres días antes de la jornada electoral.*

*El día de la jornada y durante los tres días anteriores, no se permitirán reuniones o actos públicos de campaña, propaganda o de proselitismo electorales.*

*(...)*



### **3.- La jornada electoral.**

Todo lo relacionado a la jornada electoral se encuentra previsto en los artículos 196 a 244 del código electoral estatal y comprende:

- ▣ Instalación y apertura de casillas.
- ▣ De la votación.
- ▣ Del escrutinio y computo de la casilla.
- ▣ De la clausura de la casilla y de la remisión del expediente.

La jornada electoral es el desenlace de la labor política de ciudadanos y partidos políticos que luchan por el poder o para mantenerlo, mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en las constituciones federales, la local y las leyes en materia de elecciones que incluyen además, los acuerdos signados por los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

#### **a) Convocatoria a elecciones.**

La atención de toda elección se concentra en la fecha de los comicios, en torno a la cual se elabora todo el calendario electoral; presentación de candidaturas, proclamación de candidatos, plataforma electorales, campaña de propaganda, jornada electoral, constitución de las mesas, selección y capacitación de funcionarios de casilla etcétera.

La convocatoria hecha por la Legislatura del Estado de México, marca el momento de inicio de todo el proceso electoral ( artículo 61 de la constitución política local ).

*Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura:*

*XII.- Convocar a elecciones ordinarias y extraordinarias de Gobernador, diputados y miembros de los ayuntamientos;*

*Para el caso de elecciones ordinarias de gobernador la convocatoria deberá expedirse por lo menos 100 días antes de la fecha de elección y para las de diputados y miembros de los ayuntamientos 80 días antes.*

## **b) Calendario electoral.**

Como antes dijimos la convocatoria marca el comienzo de todo el proceso electoral, en razón de las fechas y términos establecidos por la constitución política de la entidad y el código electoral estatal.

Que tiene una relación estrecha con el registro de las planillas de candidatos a miembros del ayuntamiento establecido en el artículo 147 fracción III del código electoral estatal.

*Los plazos y órganos competentes para la recepción de la solicitud de registro de candidaturas son los siguientes:*

*Para miembros de los ayuntamientos, dentro del plazo de quince días contados a partir del vigésimo día de haberse publicado la convocatoria para esa elección, ante los Consejos Municipales respectivos.*

Y está constituido por todos actos de constitución formal y material de acciones que los partidos políticos, sus candidatos y los órganos electorales tiene que realizar a partir de la convocatoria y hasta la entrega de constancias de mayoría ( proclamación de electos ), y en su caso hasta las resoluciones de los tribunales electorales nacionales o estatales.

### **c) Del registro de representantes.**

Las relaciones que las candidaturas han de mantener en el proceso electoral, se realizan a través de representantes de las mismas, que también lo serán de los candidatos incluidos en ellas. A dichos representantes y a su domicilio se remite las notificaciones, escritos y emplazamientos que el sistema electoral municipal dirige a los candidatos y reciben de éstos, un apoderamiento general para actuar en procedimientos judiciales en materia electoral.

La forma de designación, aceptación y actuación, vienen regulados en los artículos 174 a 183 del código electoral estatal.

La representación legal de las entidades políticas consta en el registro de partidos políticos. Si en él no consta la designación de un representante legal nadie puede asignarse esta. Los representantes de las candidaturas no necesitan acreditar su representación mediante poder notarial ante el Instituto Electoral Estatal. Los datos que han de constar en el escrito de designación de representante legal son; nombre y apellidos, domicilio, debiendo hacerse constar la designación por escrito de la dirigencia estatal del partido político respectivo.

La ley los habilita para realizar válidamente todos los actos correspondientes, salvo en la medida en que en el escrito en que se otorgue la representación se limiten sus facultades o se exija una habilitación especial. El mandato puede ser revocado en cualquier momento y/o el representante renunciar voluntariamente.

### **d) Documentación y material electoral.**

Constituye el procedimiento electoral por excelencia. Durante la fecha y horas determinadas, se repartirán los materiales electorales correspondientes para emitir el voto.

Son requisitos fundamentales la existencia de las listas nominales electorales para legitimar la emisión del sufragio; la distribución y la instalación adecuada a éstos en las mesas receptoras de votos previamente constituidas, que habrán de estar provistos de las urnas para depositar el voto y de cabinas para permitir al elector, con las máximas garantías de reserva escoger la candidatura que desee, y la composición de las mesas con presidentes, secretarios y escrutadores designados por sorteo ( insaculados )de las listas de electores encargados de velar por el recto desarrollo de la elección y la pureza de su resultado, artículos 184 al 195 del código electoral estatal.

#### **e) Instalación y apertura de casillas.**

A las 8 horas del día de la elección se reunirán el presidente con su secretario y los escrutadores, así como sus correspondientes suplentes, en el local correspondiente donde ha de celebrarse la votación a instalar la mesa receptora de votos y llevar a cabo todas las actividades establecidas en el código de la materia, como son la revisión y preparación del material electoral consistente en; lista nominal, boletas electorales, urnas de votación, actas y material respectivo. Dicho procedimiento esta regulado por los artículos 196 a 206 del código electoral del Estado.

En el acta habrá de expresarse necesariamente con qué personas queda constituida la mesa en concepto de miembros de la misma.

Si el presidente rehusa o demora la instalación o la acta de apertura, esta se llenara de acuerdo a las disposiciones en la materia, estas actas, tanto de apertura, como de escrutinio y cierre, se entregaran en copia al final de la jornada a los representantes de los partidos políticos presentes.

De acuerdo a la capacitación de que fueron objeto los funcionarios de casilla, son los responsables de entregar al final de la jornada electoral los paquetes electorales a las autoridades correspondientes.

## **f) De la votación.**

Una vez constituida la mesa y, en su caso, a las ocho horas comenzará la votación, que continuará sin interrupción hasta las dieciocho horas.

Sólo por causa de fuerza mayor podrá no iniciarse o suspenderse, una vez iniciado el acto de votación, siempre bajo la responsabilidad del presidente de la mesa, quien resolverá al respecto en escrito ( acta circunstanciada ) razonado.

El retraso en la hora de comienzo de las votaciones no invalida el resultado de la misma, si el número de horas que permaneció abierta la votación fue suficiente para el número de electores censados que corresponde a la mesa.

El derecho a votar se funda en las listas nominales certificadas, deduciéndose que todos los que de ellas no hayan sido excluidos en forma ilegal tienen el indiscutible derecho a emitir su sufragio y por lo tanto no tienen este derecho los que no figuren en dichas listas.

Todos los electores se acercarán uno a uno a la mesa, manifestando su nombre y apellidos. Después de cerciorarse por el examen de las listas nominal del padrón electoral, que hará el secretario y/o los escrutadores, según su acuerdo, de que en ellas figura el nombre del votante, así como de su identidad, que se justificará mediante la exhibición de la credencial de elector con fotografía, el elector entregará por su propia mano al presidente esta identificación, recibirá sus boletas, emitirá su voto, depositándolo personalmente en la urna y se retirará de la mesa de votaciones. No sin antes quedar registrada su participación en el documento respectivo.

Dicho procedimiento esta regulado en los artículos 207 a 226 del código electoral estatal.

#### **g) Del escrutinio, computo y cierre de la casilla.**

Terminada la votación, el presidente la declarará cerrada y comenzará el escrutinio. Se celebrará el recuento de los votos correspondientes. Todos se verificarán, extrayendo el presidente una a una, las boletas de la urna, abriéndolas y leyendo en alta voz la denominación de la candidatura o el nombre de los candidatos votados. El presidente pondrá de manifiesto cada papeleta, una vez leída. Al final se confortará el número total de papeletas con el de votantes anotados. El escrutinio es público con carácter general, sin otras limitaciones que las que disponga el presidente, fundadas en la ley y en la conservación del orden público.

Será nulo el voto emitido en papeleta en la que se hubieren modificado, añadido, señalado o tachado nombres de los comprendidos en ella o alterado su orden de colocación.

Terminado el escrutinio, en cada mesa se publicará inmediatamente, por medio de acta que exprese el número de votos obtenidos por cada candidatura, la cual se fijará sin demora alguna en la parte exterior o en la entrada del local. Una copia del acta será expedida a los respectivos representantes de las candidaturas que hallándose presentes las soliciten.

Concluidas todas las operaciones anteriores, el presidente, secretario, escrutadores y representantes de los partidos políticos contendientes firmarán el acta respectiva, en la cual se expresará detalladamente el número de electores que haya en la mesa, según las listas nominales del padrón electoral, el de los electores que hubiesen votado, registrando las papeletas nulas, las papeletas en blanco y finalmente los votos obtenidos por cada candidatura, y se consignarán sumariamente las reclamaciones y protestas formuladas.

Las disposiciones al respecto de este procedimiento, se encuentran contenidas en los artículos 227 a 244 del código estatal electoral.

#### **4.- Proclamación de electos.**

El consejo municipal electoral, es la autoridad municipal encargada de entregar a la planilla que obtuvo el triunfo electoral, las constancias de mayoría a los electos, después del computo de las votaciones, ( artículo 125 fracción VI y VII del código electoral estatal ).

*Los consejos municipales tienen las siguientes atribuciones:*

*VI. Realizar el computo municipal de la elección del ayuntamiento por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional.*

*VII. Expedir la declaratoria de validez y la constancia de mayoría a la planilla que obtenga el mayor número de votos, y las constancias de asignación de regidores y síndico, por el principio de representación proporcional.*

#### **a) Instalación de los ayuntamientos.**

Las disposiciones relativas a este tan importante evento se encuentran dispuestas en los artículos 15 a 26 de la ley orgánica municipal, mencionaremos los de carácter conceptual, el artículo 16 establece que:

*Los ayuntamientos se renovaran cada tres años, e iniciaran su periodo el primero de enero del año siguiente al de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el treinta y uno de diciembre del año de las elecciones para su renovación (...):*

*(...).*

*Artículo 18.- El día 30 de diciembre del último año de la gestión del ayuntamiento, en sesión solemne de cabildo deberán comparecer los ciudadanos que, en términos de ley,*

resultaron electos para ocupar los cargos de presidente municipal, síndico o síndicos y regidores.

La sesión tendrá por objeto:

- I. Que los miembros del ayuntamiento entrante, rindan la protesta en términos de lo dispuesto por el artículo 144 de la constitución política local. El presidente municipal electo para el periodo siguiente lo hará ante el representante designado por el ejecutivo del Estado y a su vez, hará de inmediato lo propio con los demás miembros del ayuntamiento electo;
- II. Que los habitantes del municipio conozcan los lineamientos generales del plan y programas de trabajo del ayuntamiento entrante, que será presentado por el presidente municipal .

Artículo 19.- A las nueve horas de el primer día del año siguiente en el que se hayan efectuado las elecciones municipales, el ayuntamiento saliente dará posesión de las oficinas municipales a los miembros del ayuntamiento entrante, que hubieren rendido la protesta de ley, cuyo presidente municipal hará la siguiente declaratoria formal y solémne:

**“Queda legítimamente instalado el ayuntamiento del municipio de..., que deberá funcionar los años de...”.**

A continuación se procederá a la suscripción de las actas y demás documentos relativos a la entrega-recepción de la administración municipal, con la participación de los miembros de los ayuntamientos y los titulares de sus dependencias administrativas salientes y entrantes, designados al efecto; la cual se realizará siguiendo los lineamientos, términos, instructivos, formatos, cédulas y demás documentación que disponga la contaduría general de glosa de la legislatura del Estado para el caso, misma que tendrá en ese acto, la intervención que establezcan las leyes.



*La documentación que se señala anteriormente deberá ser conocida en la primera sesión de cabildo por los integrantes del ayuntamiento a los cuales se les entregará copia de la misma. El ayuntamiento saliente a través del presidente municipal, presentará al ayuntamiento entrante, con una copia para la legislatura, un documento que contenga sus observaciones, sugerencias y recomendaciones en relación a la administración y gobierno municipal.*

## **b) Informes municipales.**

Existe ya una costumbre de la sociedad en el sentido de requerir cada vez mas información de las acciones del gobierno municipal, por lo que la disposición del informe anual, ha sido rebasada en la realidad por la ciudadanía.

*Artículo 17.- El día quince de diciembre de cada año, el ayuntamiento se constituirá solemnemente en cabildo público, a efecto de que el presidente municipal informe por escrito acerca de la gestión administrativa del cuerpo edilicio, relativos a los diversos ramos de la gestión y aplicación del ejercicio presupuestal, así mismo lo realizado respecto al plan municipal.*

*Dicho informe se publicara en la gaceta municipal.*

En la actualidad se llevan a cabo también, otros mecanismos de publicidad de los programas y acciones municipales de carácter permanente y periódico, que informan a la sociedad municipal.

Y que dependen de las costumbres del lugar, sus características, presupuestos y usos particulares en cada municipalidad.

### **c) Funcionamiento y atribuciones del ayuntamiento.**

Se encuentran contenidas en los artículos 27 al 31 de la ley orgánica municipal en relación del 122 al 127 de la constitución política estatal.

Las sesiones del ayuntamiento serán presididas por el presidente municipal a falta de éste por el primer regidor o quien continúe en orden progresivo de los regidores del cabildo, las sesiones se llevarán a cabo cuando menos cada 8 días y pueden ser extraordinarias en casos especiales, en todo momento públicas, y solo se llevaran a cabo con la asistencia de la mayoría de los integrantes del cabildo.

Los ayuntamientos son órganos deliberantes que deben resolver colegiadamente los asuntos de su competencia.

La constitución política del Estado de México señala:

*Artículo 122.- Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la constitución federal, esta constitución, la ley orgánica municipal y demás disposiciones legales.*

*Artículo 123.- Los ayuntamientos desempeñarán dos tipos de funciones:*

- I. Las reglamentarias, para el régimen de gobierno y administración del municipio. y*
- II. Las de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general que dicten.*

### **Los integrantes y los órganos de gobierno municipal.**

Toda persona jurídica, pública o privada, constituye una abstracción que, para actuar y manifestarse frente a terceros, ha de hacerlo a través de personas físicas. Aparece así el concepto de órgano, entendido como la institución en virtud de la cual los actos de una o varias personas

físicas, legítimamente investidas para ello, se imputan a una persona jurídica.

La relación orgánica no equivale exactamente a representación, pues en la primera, si bien el órgano representa a la persona jurídica, no hay más voluntad que la del órgano, mientras que la representación requiere la concurrencia de dos sujetos y de dos voluntades, por lo que es posible que el representado actúe por su cuenta, o suplantando la actuación del representante, o ambas cosas, para actos o finalidades concretas.

Tampoco hay que confundir el órgano como institución, o conjunto de atribuciones, con la persona de su titular, pues mientras ésta última puede cambiar, el órgano permanece invariable.

En teoría, nada se opone a que una persona jurídica tuviese un solo órgano, aunque en nuestro caso lo normal es que existan varios, lo que se compagina mejor con la existencia de diversos intereses colectivos que la persona jurídica comporta. Ante la pluralidad de los órganos municipales se han formulado diversas clasificaciones, de las más relacionadas con el objeto de nuestro estudio, podemos destacar las siguientes:

- ⇒ Unipersonales o colegiados; según que su titular sea una sola persona o una suma de ellas que actúan colegiadamente, es decir, de acuerdo con normas preestablecidas para la formación de la voluntad colectiva.
- ⇒ Activos, consultivos, deliberantes y de control; los primeros que actúan, resuelven, forman la voluntad orgánica que se imputa al ente; los consultivos no emiten manifestación de voluntad, sino tan sólo declaración de juicio; los deliberantes no resuelven por sí mismos pero hacen posible la resolución por parte de los activos ( el típico es la comisión del ayuntamiento en que de ordinario los asuntos no se votan, sino que se discuten y es el presidente quien resuelve en definitiva ), los de control enjuician la legalidad o la oportunidad de los actos realizados por otro. Debe, sin embargo, señalarse que es frecuente el hecho de que un mismo órgano desempeñe a la vez funciones de distinto tipo.
- ⇒ Simples y complejos; los primeros están constituidos por un individuo o por un colegio exclusivamente, los complejos engloban en ellos varios órganos, internos o externos, susceptibles de

actuación independiente ( por ejemplo, un organismo descentralizado municipal ).

## **1.- El ayuntamiento como sistema de gobierno.**

Tradicionalmente el gobierno municipal en nuestro régimen político, ha respondido al sistema de atribuírsele a un presidente municipal y a un ayuntamiento, como órganos diferenciados.

El gobierno y administración de los municipios corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados de forma electiva por presidentes municipales, síndicos y regidores ( principio recogido en el artículo 115 constitucional ), que introduce la existencia de dos órganos independientes, uno unipersonal ( el presidente municipal ) y otro colegiado ( el ayuntamiento ), que configuran una figura integral ( el pleno municipal ), que abarca en sí, a todos los demás órganos individuales o colegiados ( direcciones administrativas, comisión de gobierno, autoridades auxiliares, consejos de participación, delegados etcétera ).

Desde esta perspectiva integradora, sigue siendo válida para el ayuntamiento, la definición que lo conceptúa como una institución de derecho público a la que corresponde el gobierno y administración de los intereses públicos de su territorio y el cumplimiento además, de los fines de orden económico-administrativo, sin perjuicio de su carácter representativo y de la integridad de la vida local.

El ayuntamiento primero como sistema de gobierno del Estado Federal, y después como instancia administrativa existe en todos los municipios mexicanos.

### **a) Organización municipal.**

Los principios en que se apoya el estudio estructural de los órganos de gobierno municipales, podemos concretarlos en los siguientes:

- ▣ Los municipios son instancias básicas de la organización territorial del Estado Federal y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan los intereses propios de sus correspondientes colectividades para lo cual constitucionalmente se les garantiza autonomía y se les reconoce personalidad jurídica plena.
- ▣ El gobierno y administración del municipio corresponde al ayuntamiento, elegido de entre los vecinos mediante sufragio universal, intransferible, libre, directo y secreto.
- ▣ Para el cumplimiento de sus fines, los ayuntamientos, en representación de la sociedad que gobiernan y administran, tienen plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar o enajenar toda clase de bienes, celebrar convenios, establecer y explotar obras y servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes respectivas.
- ▣ Como persona jurídico-pública territorial, el municipio no puede actuar más que a través de los órganos que ostenten su representación legal y que ejercen en el ámbito territorial en que se extiende su jurisdicción el gobierno, administración, dirección y representación de los intereses que le son peculiares.

## **b) El presidente municipal: sus caracteres.**

El presidente municipal es el órgano unipersonal que preside el ayuntamiento, dirige con facultades y atribuciones propias la administración municipal, representando al municipio ante otras instancias de gobierno.

El presidente municipal es la autoridad activa de la administración municipal y, con uno u otro nombre, con mayores o menores atribuciones y con distinto carácter público, existe como pieza fundamental de todas las organizaciones municipales del mundo.

En esta época asumen el doble carácter de representantes del gobierno en el municipio y de jefes administrativos de éstos, respondiendo este doble carácter del municipio; como parte de un todo superior, el Estado Federal. Por ello, en los presidentes municipales se dan dos personalidades distintas; una propia, en todo lo referente a la administración municipal propiamente dicha, y otra delegada, para el cumplimiento de los servicios encomendados por el poder federal y/o estatal, que han de llevarse a cabo en el territorio municipal.

La figura del presidente municipal adquiere en la legislación una mayor presencia y responsabilidad administrativa que de gobierno. Y sus atribuciones están dispuestas en los artículos 128 de la constitución política del Estado de México, en relación a los artículos 48 al 51 de la ley orgánica municipal.

Desde otro punto de vista, se ha discutido si debía tratarse de un cargo técnico o político. La primera solución es la adoptada en líneas generales por Estados Unidos y Alemania, pero en México, España, Venezuela, Argentina, ha seguido considerándose cargo esencialmente político y ligado, por tanto, a los cambios constitucionales o de régimen.

### **c) Su elección.**

El problema de la designación y elección de los presidentes municipales está relacionado con el de su carácter o predominancia de uno u otros rasgos de sus características ( condiciones sociales ) cuya responsabilidad es en primera instancia de las propuestas de los partidos políticos. Problema que se hereda a los votantes que en las condiciones de nuestras leyes electorales, en relación a la actividad de los partidos, y de la cultura política vigente, no siempre es posible conocer u obtener toda la información necesaria de los candidatos a cargos de elección popular.

En muchos de los casos su falta de liderazgo y de acercamiento a las causas municipales, sobrellevan su actuación a extremos fuera del entorno municipal y su actividad por así decirlo se encamina a fortalecer

las estructuras partidistas y de gobierno de otras instancias o grupos políticos extramunicipales.

**d) Renuncia, fallecimiento, destitución.**

En el caso de fallecimiento, al igual que de cualquiera de los integrantes del cabildo, se estará en lo dispuesto en los artículos 40 y 41 de la ley orgánica municipal.

La renuncia deberá hacerse a través de un escrito razonado, ante el pleno del cabildo que deberá adoptar " acuerdo de conocimiento ", aceptando o negando la renuncia.

La destitución puede obedecer a la suspensión o revocación de su mandato, de acuerdo como lo señala la constitución federal en el párrafo III de la fracción I del artículo 115, y cuya motivación es de índole política. O puede ser técnica por el incumplimiento en sus funciones específicas, en el caso de delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de su encargo y que por tal motivo proceda responsabilidad de los servidores públicos, de acuerdo a los artículos 130 al 136 de la constitución política del Estado de México y al código penal del Estado de México.

**e) Atribuciones del presidente municipal.**

Se encuentran señaladas en la constitución política del Estado de México artículo 128, en relación al artículo 48 al 51 de la ley orgánica municipal que conceptualmente coinciden en señalar:

*Artículo 128.- El presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:*

*I. Presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento;*

- II. *Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento e informar su cumplimiento;*
- III. *Promulgar y publicar en la gaceta municipal, el bando municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter y reglamentos aprobados por el ayuntamiento;*
- IV. *Asumir la representación jurídica del municipio en los casos previstos por la ley;*
- V. *Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento;*
- VI. *Proponer al ayuntamiento el nombramiento de coordinador municipal de derechos humanos, considerando preferentemente para ello, a los integrantes de la comisión de planeación de desarrollo municipal y a los integrantes de los consejos de participación ciudadana;*
- VII. *Presidir las comisiones que le asigne la ley o el ayuntamiento;*
- VIII. *Contratar y concertar en representación del ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros ayuntamientos;*
- IX. *Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables;*
- X. *Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos;*
- XI. *Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del municipio;*
- XII. *Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales, en los términos del capítulo octavo, del título cuarto de esta ley;*
- XIII. *Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa;*
- XIV. *Vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos;*
- XV. *Informar por escrito al ayuntamiento, el quince de diciembre de cada año, en sesión solemne de cabildo, del*



*estado que guarda la administración municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio;*

*XVI. Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes;*

*XVII. Promover el patriotismo, la conciencia cívica, las identidades nacional, estatal y municipal y el aprecio a los más altos valores de la República, el Estado y el Municipio, con la celebración de eventos, ceremonias y en general todas las actividades colectivas que contribuyen a estos propósitos, en especial el puntual cumplimiento del calendario cívico.*

*XVIII. Las demás que le confieran esta ley y otros ordenamientos.*

La ley orgánica municipal en su artículo 51.- señala:

*No pueden los presidentes municipales:*

- I. Distraer los fondos y bienes municipales de los fines a que estén destinados;*
- II. Imponer contribución o sanción alguna que no esté señalada en la ley de ingresos u otras disposiciones legales;*
- III. Juzgar los asuntos relativos a la propiedad o posesión de bienes muebles o inmuebles o en cualquier otro asunto de carácter civil, decretar sanciones o penas en los de carácter penal;*
- IV. Ausentarse del municipio sin licencia del ayuntamiento, excepto en aquellos casos de urgencia justificada;*
- V. Cobrar personalmente o por interpósita persona, multa o arbitrio alguno, o consentir o autorizar que oficina distinta a la tesorería municipal, conserve o tenga fondos municipales;*
- VI. Utilizar a los empleados o policías para asuntos particulares;*
- VII. Residir durante su gestión fuera del territorio municipal.*

Por último además de las atribuciones que le corresponden como presidente municipal y jefe de administración municipal, no ha de olvidarse que, como primera autoridad del municipio, sigue ostentando una serie de competencias que, concurrente e implícitamente, le asignan una variada y extensa gama de disposiciones constitucionales y sectoriales que, por su prioridad y especialidad, no pueden reputarse derogadas u encargadas a otro funcionario público municipal.

#### **f) Nombramientos administrativos en el gobierno municipal.**

Es la atribución del gobierno y administración municipal, definitiva de la posición del presidente municipal y de su supremacía, que ejercerá y mantendrá mientras ostente y cuente con la confianza del pleno. En virtud de esta supremacía, la presidencia del ayuntamiento se llena de contenido, pudiendo ejercerla de modo efectivo sobre la totalidad de los órganos que integran el mismo. Respaldo por aquella confianza, ejercerá la dirección del pleno y de las comisiones del ayuntamiento, así como del conjunto de unidades administrativas, órganos complementarios y propiamente administrativos.

La estructura y organización de los servicios administrativos del ayuntamiento corresponderá, con carácter general, al presidente municipal, en el marco de las prescripciones del reglamento orgánico respectivo.

#### **2.- El presupuesto de egresos.**

Por disposiciones de la constitución federal, las legislaturas de los Estados aprobarán la ley de ingresos de los municipios ( artículo 115 fracción IV ), en relación al 125 de la constitución estatal y 97 al 109 de la ley orgánica municipal.

En este sentido el presidente municipal, como jefe superior de todo el personal, puede establecer las retribuciones económicas en la administración pública municipal. Corresponde al presidente municipal como jefe superior y directo de todo el personal de base y de confianza, las atribuciones que no sean del pleno y entre ellas, la de contratar y despedir al personal laboral del ayuntamiento y asignarles los distintos puestos de trabajo previstos en las relaciones aprobadas por el ayuntamiento, de acuerdo con la resolución plenaria del cabildo ( presupuesto de egresos ), organigrama y la legislación laboral. Cosa distinta es la legalidad de tal actuación, pues los incrementos retribuidos y, en general, los gastos de operación, han de atenerse a los límites autorizados por las leyes de presupuestos generales de cada año y en su aplicación concreta a los acuerdos adoptados por el pleno.

Se atribuye al presidente municipal el desarrollo de la gestión económica sobre la base del presupuesto:

- ☐ La formación de los proyectos de presupuestos.
- ☐ La disposición del gasto.
- ☐ El desarrollo del presupuesto y rendición de cuentas.
- ☐ Organizar los servicios de recaudación y tesorería.
- ☐ Propuesta de la plantilla de personal.
- ☐ Autorizar los pagos a proveedores municipales.
- ☐ La prestación de los servicios públicos etc.

#### **a) Derechos laborales de base.**

Idénticas reglas que para cualquier funcionario municipal, ( excepción de la temporalidad ), rigen para este personal de acuerdo con lo previsto en la fracción VII del artículo 115 constitucional y la legislación específica en materia laboral estatal. Esta situación, sin perjuicio de lo que se prevé en los convenios celebrados e independientes en cada municipio, que le sean de su aplicación, conforme al estatuto de los trabajadores al servicio del Estado y municipios.

## **b) Derechos económicos de los integrantes del cabildo.**

La cuestión de la remuneración y gratificaciones de los cargos de elección popular ha venido siendo muy debatida, evolucionando esta cuestión con la democracia, el hecho es que la tradición en México, siempre le ha impuesto un referente económico. La cuestión tiene sus aspectos positivos y negativos.

En la posibilidad de remuneraciones, deben fijarse mínimos y máximos a presupuestar, porque hoy no existen limitaciones; nos referimos al sueldo del presidente municipal, las asignaciones de los síndicos y regidores ( con o sin dedicación exclusiva, que es una condición que consideramos incluirla en la vida municipal para su mejor eficacia ) los gastos de representación, dietas, asistencias, etc.

La disposición practica, de carácter coyuntural, básicamente reconocida a los integrantes de los ayuntamientos, del derecho a percibir unas asignaciones fijas en su cuantía y periódicas en su vencimiento, establece la necesidad de una disposición con rango de ley, que determinase el alcance y verdadero carácter de los derechos económicos de los miembros de los ayuntamientos y atendiendo a ello, se les reconozca el derecho a percibir retribuciones ( sueldo ), justos equitativos y homogéneos. Por que lo cierto es que es una facultad discrecional que en la practica, no tiene limites ni parámetros; solo los de la voluntad política en turno.

Nosotros coincidimos aunque todavía no esta establecido en la ley, que el salario debería establecerse en función de desempeñar el cargo con dedicación exclusiva, o no, sin perjuicio de las indemnizaciones que se reconozcan en la cuantía y condiciones que acuerde el pleno del ayuntamiento y dentro de los límites presupuestarios que se establezcan.

Es muy importante definir que tipo de estos funcionarios queremos, o necesitamos; si tienen que dedicarse exclusivamente a la función para la que fueron electos, si sus ocupaciones se lo permiten o no les es posible o siéndoles imposible renuncian a sus actividades para dedicarse completamente a sus nuevas actividades políticas, en función de esto consideramos dos tipos; funcionarios de elección popular con dedicación exclusiva y con dedicación no exclusiva, esto es que tienen

características en cuanto a su disponibilidad, que el cabildo tendrá que evaluar para la asignación de sus cargas económicas. De un posible dispositivo de ley que no existe en nuestro Estado y en el país, pero que podría ser objeto de un reglamento orgánico, se deducirían los siguientes principios:

Los miembros de los ayuntamientos tendrán derecho a percibir, con cargo al presupuesto de la entidad local, las retribuciones e indemnizaciones que correspondan, en los términos de las siguientes consideraciones:

- Tendrán derecho a percibir remuneraciones, gratificaciones y prestaciones de ley los integrantes de los ayuntamientos que desarrollen sus responsabilidades en un régimen de dedicación exclusiva. En el supuesto de tales retribuciones, su percepción será incompatible con la de cualquier otra retribución con cargo a los presupuestos de las administraciones públicas y de los entes, organismos y empresas de ellas dependientes.
- El reconocimiento de la dedicación exclusiva a un miembro del ayuntamiento exigirá la dedicación preferente del mismo a las tareas propias de su encargo, sin perjuicio de otras ocupaciones marginales que, en cualquier caso, no podrán causar detrimento a su dedicación al ayuntamiento. En el caso de que tales ocupaciones sean remuneradas, se requerirá una declaración formal de compatibilidad por parte del pleno municipal.
- El pleno, a propuesta del presidente municipal, determinará, dentro de la partida contenida a tal fin en el presupuesto, la relación de cargos del ayuntamiento que se desempeñan en régimen de dedicación exclusiva y, por tanto, con derecho a retribución, así como las cuantías que corresponden a cada uno de ellos en atención a su grado de responsabilidad. La situación de alguno de los miembros del ayuntamiento en el régimen de dedicación exclusiva, se constituye si es aceptado expresamente por aquél, en cuyo caso esta circunstancia será comunicada al pleno en la siguiente sesión ordinaria.
- Todos los integrantes del ayuntamiento incluidos los que no desempeñen cargos en régimen de dedicación exclusiva, tendrán derecho a recibir indemnizaciones por los gastos ocasionados por el ejercicio del cargo, cuando sean efectivos, y previa justificación documental, según las normas de aplicación general en las

administraciones públicas y las que en este sentido apruebe el pleno municipal.

- ☞ Los integrantes del ayuntamiento que no tengan dedicación exclusiva, podrían percibir ( según acuerdo de cabildo ), recursos por las asistencias o concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de que formen parte, en la cuantía que señale el pleno. No obstante, todos podrán percibir gratificaciones cuando se trate de órganos rectores de organismos dependientes del ayuntamiento que tengan personalidad jurídica independiente, de consejos de administración de empresas con capital o control municipal cuando las hubiera.

### **c) Sueldos e indemnizaciones.**

Como ya comentamos, es realmente necesaria una disposición con rango de ley o reglamento, que establezca el contenido y alcance de los derechos económicos de los integrantes del cabildo.

Que es en la actualidad un nido de conflictos y acuerdos políticos a propósito de este asunto, por no existir al respecto el punto básico de la cuestión un: “ límite máximo del crédito presupuestario y personalizado para tal finalidad, ” lo que aun partiendo de la responsabilidad de los ayuntamientos, es esencial en la medida que exige una prudente regulación y administración de los fondos públicos. No está claro hoy, ni el crédito general, ni el mínimo o el máximo que puede cobrar un integrante del cabildo, ni siquiera se nos da un concepto de lo que por indemnizaciones se entiende a estos efectos y los criterios para posibles cuantificaciones.

Deben establecerse unos límites con carácter general para las cantidades a consignar en los presupuestos para retribuciones e indemnizaciones, pero de hecho no se quieren fijar por los integrantes de los ayuntamientos. Aunque el buen criterio de la mayoría de los ayuntamientos limita estas retribuciones, las excepciones a la regla

general, son verdaderos escándalos sociales cuando son conocidas, lo que no es favorable para el sistema de gobierno municipal en general.

### **3.- Los síndicos municipales.**

En cuanto al concepto y atribuciones de los síndicos, su contenido se encuentra regulado en los artículos 52 al 54 de la ley orgánica municipal, señalaremos los de carácter conceptual:

*Artículo 52.- Los síndicos municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos.*

*Artículo 53.- Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:*

- I. Procurar, defender y promover los derechos o intereses municipales; representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;*
- II. Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal;*
- III. Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenado todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;*
- IV. Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería previo comprobante respectivo;*
- V. Asistir a las visitas de inspección que realice la contaduría general de glosa a la tesorería e informar de los resultados al ayuntamiento;*
- VI. Hacer que oportunamente se remitan a la contaduría general de glosa de la legislatura del Estado las cuentas de*

- la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del ayuntamiento.*
- VII. Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión en sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos;*
  - VIII. Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales,*
  - IX. Inscribir los bienes inmuebles en el registro público de la propiedad.*
  - X. Practicar, a falta del agente del ministerio público, las primeras diligencias de averiguación previa o aquellas que sean de notoria urgencia remitiéndolas al agente del ministerio público del distrito judicial correspondiente, dentro del término de 24 horas y vigilar que los oficiales conciliadores y calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos;*
  - XI. Participar en los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas;*
  - XII. Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas;*
  - XIII. Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la ley de responsabilidades para los servidores públicos del Estado y municipios;*
  - XIV. Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia;*
  - XV. Revisar las relaciones de rezagos que sean liquidados;*
  - XVI. Las demás que les señalen las disposiciones aplicables.*

*En el caso de que sean dos los síndicos que se elijan, uno estará encargado de los ingresos de la hacienda municipal y el otro de los egresos. El primero tendrá las facultades y obligaciones consignadas en las fracciones I, IV, V y XVI, y el segundo, las contenidas en las fracciones II, III, VI, VII, VIII,*



*IX, X y XII entendiéndose que se ejercerán indistintamente las demás.*

*En el caso de que se elija un tercer síndico, este ejercerá las atribuciones del segundo a que se refieren las fracciones VII, VIII, IX y X.*

*Los síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometerse en árbitros, ni hacer cesión de bienes municipales, sin la autorización expresa del ayuntamiento.*

#### **4.- De los regidores del ayuntamiento.**

La persona proclamada regidor por el consejo electoral del municipio respectivo, tiene derecho a posesionarse del cargo en la sesión solemne constitutiva del ayuntamiento.

Si por cualquier circunstancia no pudiera asistir a la sesión conservará el derecho a la investidura, ya que el hecho de no tomar posesión el día de la constitución del ayuntamiento no determina la pérdida del cargo.

Para nosotros la toma de posesión de los regidores forma parte, en cierta forma, del acto constitutivo del ayuntamiento, por lo que debe de ser ante el pleno; la toma de posesión y el juramento o promesa.

A mayor abundamiento, a la sesión constitutiva del ayuntamiento puede no asistir alguno de los regidores electos por enfermedad o cualquier otra razón legítima, y tales regidores no podrán ostentar el cargo en su plenitud hasta que sean "investidos" como tales por el pleno. En el caso de concluido el plazo establecido de tres días se llamará al suplente, ( artículos 20 a 22 de la ley orgánica municipal ). Pero la condición de miembro del ayuntamiento no se adquiere por la simple presentación para la toma de posesión. En el momento de tomar posesión y para adquirir la plena condición de sus cargos, los candidatos deben jurar o prometer acatamiento a la constitución, así como complementar los demás requisitos previstos en las leyes o reglamentos respectivos.

Debiendo formular asimismo declaración de sus bienes patrimoniales, las declaraciones se archivarán en los registros correspondientes de la Contraloría del Estado.

#### **a) Derechos y deberes.**

En términos generales los miembros de los ayuntamientos gozan, una vez que tomen posesión de su cargo, de los honores, prerrogativas y distinciones propios del mismo que se establezcan por las leyes del Estado y/o municipales y están obligados al cumplimiento estricto de los deberes y obligaciones inherentes a aquél.

Pero como todo “ status ” especial frente a los honores, las distinciones y las prerrogativas, la condición de miembros de un ayuntamiento, impone, a los que lo ostentan el cumplimiento de deberes y obligaciones que se deducen del estudio de las leyes de la materia, pero que pueden resumirse en la obligación de ocuparse del cuidado de la comunidad que los ha elegido, concurriendo a las sesiones y adoptando los acuerdos que considere beneficiosos para aquélla.

#### **☞ El deber de asistencia a sesiones.**

Este deber-derecho constituye el fundamento principal e inicial de sus actividades que son las siguientes:

- Derecho a ser convocado.
- Derecho a conocer el orden del día.
- Derecho a disponer de expedientes y documentos.
- Derecho a solicitar convocatoria de sesiones extraordinarias.
- Derecho a ocupar escaño en la sala.
- Derecho a solicitar que un asunto sea tratado por el pleno.
- Derecho a intervenir en los debates.

Es de notar la inconsistencia de la legislación en la configuración de la asistencia a sesiones como obligación, cuyo incumplimiento se debe establecer en un reglamento municipal, y además sancione su incumplimiento.

Los miembros de los ayuntamientos están obligados a concurrir a todas las sesiones, salvo justa causa que se lo impida, que deberán comunicar con la atención necesaria al presidente del ayuntamiento o del cabildo.

Las ausencias se encuentran muy poco reguladas al momento, solo se hacen cargo de ellas los artículos 40 y 41 de la ley orgánica municipal.

El incumplimiento del deber de asistencia a sesiones sin causa justificada no constituye en la actualidad causa de pérdida del encargo, no obstante la necesidad de un *quórum*, para la válida constitución y funcionamiento del ayuntamiento, así como para la adopción de acuerdos.

#### ☞ **Deber de comunicar las ausencias.**

Aunque tampoco hay disposición al respecto, los regidores precisan del conocimiento del presidente municipal para ausentares del municipio por un tiempo prolongado y de sus ausencias a las sesiones del cabildo.

Medida plausible y que responde a la necesidad de que el presidente municipal sepa con cuantos síndicos o regidores puede contar para efectos de convocatoria a sesiones u otras actuaciones, sin olvidar que es práctica habitual, tanto en el sector público como en privado, que los titulares de cargos superiores estén " localizables " en cada momento ante las necesidades urgentes que puedan surgir.

Asimismo la ley orgánica municipal en su artículo 55, establece para los regidores las siguientes atribuciones:

- I. *Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento.*

- II. *Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta ley;*
- III. *Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el ayuntamiento;*
- IV. *Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquéllas que le designe en forma concreta el presidente municipal,.*
- V. *Proponer al ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal;*
- VI. *Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento;*
- VII. *Las demás que les otorgue esta ley y otras disposiciones aplicables.*

#### **b) Necesidad de legislar sus funciones.**

La condición de regidor, de modo general, podría constituir el medio de vida de los miembros de los ayuntamientos, por lo que sería difícil que, pese a su vocación de servicio público o su especializada preparación, se hallasen en disposición de optar al desempeño de cargos públicos, si ello les originase la pérdida definitiva de su anterior puesto de trabajo.

En los actuales ayuntamientos viene siendo muy frecuente que sus miembros representativos dediquen todo o parte importante de su tiempo a las funciones públicas propias de su cargo, lo que hemos denominado régimen exclusivo y no exclusivo, lo que constituye aparte una posible incompatibilidad legal, la imposibilidad física o legal de atender ambos cometidos simultáneamente.

El cabildo como órgano legislador debe considerar los diversos aspectos de esta cuestión, debe optar por garantizar, las condiciones que favorezcan la eficacia de la administración municipal, se evite el detrimento de la actividad de la política y el menoscabo en la acción de las instituciones públicas.

La figura de regidor, ha hecho de este cargo, raíz de la constitución de los ayuntamientos democráticos, una autentica profesión, que no se ve así protegida de las consecuencias que podría originarle la condición transitoria del cargo. Y esta protección se debe operar de modo distinto, según sea la relación de empleo, el paso a la situación de servicios especiales, en todo caso, cuando se trate de funcionarios de elección popular del propio ayuntamiento que no pueden dedicarse plenamente a su nueva función para la que han sido elegidos o para cuando desempeñen un encargo retribuido y de dedicación exclusiva en él.

La distinción es lógica y congruente; en uno de los supuestos, les ampara la motivación y permanencia absoluta en las actividades de la vida municipal y en el otro caso el acuerdo respectivo de cabildo, en relación a la manera cuantitativa y cualitativa de sus participaciones. Y así fijar sus salarios y gratificaciones.

## **5.- El Pleno del ayuntamiento.**

El pleno asume de modo directo la representación de la colectividad local y en su nombre decide sobre las cuestiones más importantes del gobierno y administración, ratifica o destituye al presidente municipal y fiscaliza la gestión de todos los órganos municipales.

Al pleno, le caracterizan: 1º su composición plural sobre la base del sistema electoral vigente; 2º la legitimación mediante elección de sus miembros, sólo pueden ser miembros del pleno quienes hayan sido elegidos por los vecinos ( integrantes del cabildo ), por ello no lo es el secretario municipal y 3º la igualdad entre todos sus componentes, salvo su presidente.

Es un órgano colegido que delibera y decide, que adopta las decisiones más importantes configuradoras de la gestión administrativa municipal; fiscaliza, otorga y retira su confianza a los órganos y dependencias municipales. Tiene un doble matiz de representación y de gestión administrativa. Integran el pleno: el presidente, los síndicos y regidores y el secretario.

### **a) El presidente.**

El pleno, no solo es presidido por el presidente municipal en la primera fase de la sesión constitutiva del ayuntamiento, sino que asume permanentemente esta función durante todo el periodo constitucional respectivo. En cuanto a la disciplina sobre sus miembros y el mantenimiento del orden en su seno. En el funcionamiento del pleno es la voluntad del presidente la que, al tenor del derecho vigente, lo canaliza y dirige. El lo convoca y prepara el orden del día, él dirige el debate, las deliberaciones y la votación y él levanta la sesión.

El presidente ostenta un poder disciplinario sobre los miembros del pleno en base a su supremacía especial. Asume en su seno una policía doméstica relativa al mantenimiento del orden en la sesión, e incluso la mantiene frente al público asistente al que, en caso de alterar su normal desarrollo, puede ordenar su desalojo de la sala.

### **b) Los miembros.**

Los síndicos y regidores como integrantes del ayuntamiento son miembros de su principal y más calificado órgano, el pleno; hasta tal punto que su condición de miembro del pleno es el rasgo sustancial de su cargo. Los demás cargos que pueda ostentar en el seno corporativo (comisiones, consejos, etc.) no son sino consecuencias o derivaciones de éste. Todos en el pleno, excepción del presidente son iguales. Todos tienen los mismos derechos facultades y deberes. Todos tienen voz y voto, quien preside asume el protagonismo y en cuanto al voto del presidente solo es superior en valor en el caso de empates a través del voto de calidad.

### **c) El secretario municipal.**

El secretario es un asistente necesario, sin el que no puede constituirse ni funcionar el pleno, pero no es miembro integrante del mismo, por no ser representativo al no tener base electiva. Asume un protagonismo especial en las fases de preparación, en su desarrollo y posteriormente en la fase integradora de los acuerdos.

Asume en él funciones asesoras, cuyo contenido analizamos al comentar el artículo 91 de la ley orgánica municipal, al que nos remitimos:

*Son atribuciones del secretario del ayuntamiento las siguientes:*

- I. Asistir a las sesiones del ayuntamiento y levantar las actas correspondientes;*
- II. Emitir los citatorios para la celebración de las sesiones de cabildo, convocadas legalmente;*
- III. Dar cuenta en la primera sesión de cada mes, del número y contenido de los expedientes pasados a comisión, con mención de los que hayan sido resueltos y de los pendientes;*
- IV. Llevar y conservar los libros de actas de cabildo, obteniendo las firmas de los asistentes en las sesiones;*
- V. Validar con su firma, los documentos oficiales emanados del ayuntamiento o de cualquiera de sus miembros,*
- VI. Tener a su cargo el archivo general del ayuntamiento;*
- VII. Controlar y distribuir la correspondencia oficial del ayuntamiento, dando cuenta diaria al presidente municipal para acordar el trámite;*
- VIII. Publicar los reglamentos, circulares y demás disposiciones municipales de observancia general;*
- IX. Compilar leyes, decretos, reglamentos, periódicos oficiales del Estado, circulares y órdenes relativas a los distintos sectores de la administración pública municipal;*
- X. Expedir las constancias de vecindad que soliciten los habitantes del municipio, a la brevedad en un plazo no*

*mayor de 24 horas, así como las certificaciones y demás documentos públicos que legalmente procedan, o los que acuerde el ayuntamiento;*

- XI. Elaborar con la intervención del síndico, el inventario general de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, de los destinados a un servicio público, los de uso común y los propios;*
- XII. Integrar un sistema de información que contenga datos de los aspectos socio-económicos básicos de municipio;*
- XIII. Ser responsable de la publicación de la gaceta municipal;*
- XIV. las demás que le confieren esta ley y disposiciones aplicables.*

Igualmente asume una función de fedatario exclusiva y excluyente.

El pleno, al constituirse en sesión, puede incorporar a otras personas para cumplir una determinada y propia función, que no cuentan con derecho a participar en deliberaciones y no forman parte de él, simplemente los invita e informa cuando el presidente les concede la palabra y da fe del desarrollo de la sesión.

#### **d) Atribuciones del pleno.**

Aunque tampoco existe disposición jurídica específica al respecto, en las leyes de la materia podemos considerar las siguientes:

- Se le atribuyen las trascendentales funciones de destituir al presidente municipal y la de control y fiscalización de los órganos de gobierno existentes.
- Se le aplica el principio de competencia tasada, sólo puede deliberar y resolver sobre cuestiones que “expresamente” le estén atribuidas por las leyes, sin confundir ayuntamiento (entidad) con pleno, pasando todas las competencias residuales al presidente municipal.
- Se introduce la potestad normativa de adoptar los acuerdos por mayoría de votos.



☐ **Poderes de disposición de la propia competencia y asunción de otras.**

Al pleno otorga la ley básica, facultades de adquisición o asunción de competencias e incluso la de defender su propia competencias frente otras administraciones públicas y entidades federales o estatales; así el pleno es competente principalmente para:

- La municipalización de actividades en régimen de monopolio y determinación de la forma de gestión del servicio municipalizado.
- Aceptación de la delegación de competencias hecha por otras administraciones.
- Transferencia de funciones o actividades a otras administraciones. Planteamiento de conflictos de competencias, etc.

☐ **Competencias sobre personal.**

Sí importante es la concreción de la estructura y funcionamiento del ayuntamiento, que al pleno corresponde, no deja de serlo también la suposición de los medios necesarios, entre ellos el personal. La ley limita los gastos de personal dentro de los cuales el pleno tiene libertad para fijar el régimen y cuantía de las retribuciones para el personal permanente o de confianza; al pleno corresponde la fijación de plantillas y cuadro laboral, relación de puestos de trabajo, catálogos, bases de las pruebas de selección y promoción, potestad disciplinaria, etc. En estos temas del personal es donde más se ha esforzado las competencias del pleno:

- Aprobar la plantilla de personal y relación de puestos de trabajo. El número y características del personal eventual y la oferta anual de empleo.
- Fijación de la cuantía global de las retribuciones complementarias dentro de los presupuestos establecidos.
- Aprobar las bases para la selección del personal.
- Concursos de méritos.
- Autorización de compatibilidades.
- Las facultades sancionadoras para las faltas más graves.

- En cuanto al personal laboral; la aprobación de la plantilla, bases de selección, concursos, ratificación de despidos, etc.

#### ▣ **Competencias en materia de bienes.**

Entre otros asuntos son competencia del pleno:

- Concesión del aprovechamiento de bienes comunales y su regulación.
- Dar en arrendamiento o comodato hasta el periodo de administración municipal.
- Enajenación de bienes con autorización de la Legislatura del Estado ( artículo 33 fracción I ley orgánica municipal )
- Concesión en el uso de bienes a otras administraciones, instituciones públicas o privadas de interés público.
- Alteración de la calificación jurídica de los bienes.
- Celebrar los contratos o convenios respectivos, etc.

#### ▣ **Actividad económico-financiera.**

En esta materia corresponde fundamentalmente al pleno:

- La aprobación de los presupuestos y sus modificaciones.
- La aprobación de las cuentas.
- La disposición de gastos que sean de su competencia.
- Contratar créditos ( artículo 33 fracción III ley orgánica municipal ).
- Autorizar operaciones financieras, etc.

#### ▣ **Competencias en materia de obras, servicios y urbanismo.**

En este tema confluyen tres cuestiones: aprobación de proyectos, contratación y disposición del gasto. Los dos primeros aspectos están coordinados ya que quien contrata aprueba el proyecto. En cuanto al gasto se toma en cuenta su disponibilidad para los dos puntos anteriores.

Al pleno corresponde:

- La aprobación de proyectos referentes a esta materia ( desarrollo urbano, tenencia de la tierra, área de reserva ecológica, etc. ).
- La contratación respecto de aquellos contratos cuya duración exceda o se encuentre dentro del término constitucional y cuyos créditos estén consignados en el presupuesto anual, etc.

En materia urbanística interviene en la aprobación inicial de determinados instrumentos de planeación ( planes parciales, especiales y estudios de detalle ). Corresponde al pleno la aprobación inicial del plan general, normas subsidiarias y proyectos de delimitación y uso del suelo urbano así como, planes parciales y especiales y la definitiva de los estudios de detalle y de los instrumentos de gestión del planteamiento.

Otra atribución no menos importante, pero de la cual dependen las acciones internas de las unidades administrativas en esta materia de desarrollo urbano en colaboración con la sociedad, es la aprobación de reglamentos orgánicos, en todas las materias de la administración pública municipal ( artículo 164 de la ley orgánica municipal ).

## **6.- Comisiones del ayuntamiento.**

La comisión es un órgano colegiado que existen en la ley orgánica municipal, artículos 64 a 71, su creación se caracteriza por la asistencia al presidente municipal, es un órgano " staff " en la preparación de las decisiones del mismo. Al ejercitar además competencias que el pleno o el presidente municipal delegan, actúa como órgano de coordinación.

Es un órgano necesario y complementario de competencias variables y no propias, salvo para el auxilio del presidente municipal, el gobierno y la administración del municipio. Es el presidente municipal quien las propone para ser ratificadas por el pleno del cabildo.

En el esquema de los órganos municipales de gobierno la comisión no queda colocada en un orden jerárquico determinado. La comisión es, en una de sus dimensiones funcionales, órgano consultivo, en la otra

ejercerá las funciones que se le atribuyen o deleguen, pero ello conlleva el lazo jerárquico con respecto al pleno y el presidente municipal.

El presidente municipal ha de dar cuenta al pleno del cabildo, del nombramiento de los miembros de las comisiones. Sus competencias son en principio nulas y ha de recibirlas del presidente municipal.

Al respecto el artículo 69 de la ley orgánica municipal establece:

*Las comisiones las determinará el ayuntamiento de acuerdo a las necesidades del municipio y podrán ser permanentes o transitorias:*

- I. *Serán permanentes las comisiones:*
  - a) *De gobernación, de seguridad pública y tránsito y de protección civil, cuyo responsable será el presidente municipal;*
  - b) *De planeación para el desarrollo, que estará a cargo del presidente municipal;*
  - c) *De hacienda, que presidirá el síndico o el primer síndico, cuando haya mas de uno;*
  - d) *De agua, drenaje y alcantarillado;*
  - e) *De mercados, centrales de abasto y rastros;*
  - f) *De alumbrado público;*
  - g) *De obras públicas y desarrollo urbano;*
  - h) *De fomento agropecuario y forestal;*
  - i) *De parques, jardines y panteones;*
  - j) *De cultura, educación pública, deporte y recreación;*
  - k) *De turismo;*
  - l) *De preservación y restauración del medio ambiente;*
  - m) *De empleo;*
  - n) *De salud pública;*
  - ñ) *De población;*
  - o) *De revisión y actualización de la reglamentación municipal;*
  - p) *Las demás que determine el ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del municipio.*

*II. Serán comisiones transitorias, aquéllas que se designen para la atención de problemas especiales o situaciones emergentes o eventuales de diferente índole y quedarán integradas por los miembros que determine el ayuntamiento, coordinadas por el responsable del área competente.*

## **7.- Cabildo abierto.**

En el régimen municipal el cabildo abierto, es uno de los escasos ejemplos subsistentes en la actualidad de la llamada democracia directa, frente al principio de representatividad consustancial a la propia democracia, desde la generalización de ésta, como forma de gobierno. Es la celebración de la sesión ordinaria, extraordinaria o solemne, del cabildo, frente al conjunto de ciudadanos electores, sectores sociales, etc.

Para tratar asuntos de su competencia y resolverlos previo los procedimientos tradicionales del cabildo. Para funcionar con una cierta eficacia requiere un limitado número de vecinos pues de otro modo tendría escasa operatividad.

La ley orgánica municipal en su artículo 28, reconoce esta forma especial de organización.

## **8.- Objetivos a alcanzar de los órganos municipales.**

Es común pensar que los municipios, son un apéndice de los gobiernos estatales o en el mejor de los casos de la federación, lo cierto es, que subsisten fuerzas centralistas hacia los municipios desde ambos ordenes de gobierno y que carece en el ordenamiento legal de competencias específicas mas allá de la prestación de los servicios que ya de suyo e " *in situ* " le son propias y le pertenecen.

Y la labor de los partidos políticos no ayuda en el buen desempeño de sus responsabilidades, al secuestrar sus acciones en pro de conseguir mas simpatizantes hacia su ideología política, descuidando lo más elemental, que es la búsqueda de mejores niveles de vida de sus habitantes, como carta de presentación natural para las próximas elecciones.

Lamentablemente ese es hoy su principal objetivo, ( lo electoral ) que lo es también de los partidos políticos, dentro de una competencia desleal y deshonesta en la que no hay por que sacrificar a la sociedad municipal en aras de obligados y forzados triunfos electorales. Es necesario vigilar que en los planes y programas de gobierno municipal no se mezclen ideologías y tendencias partidistas, el gobierno municipal debe ser imparcial y objetivo. Y simplemente alcanzar en su ejercicio, sea quien sea el que gobierne, mejores condiciones de vida para la sociedad municipal.

#### **a) Planeación, planes y programas estratégicos.**

Corresponde a la autoridad municipal la congruencia en sus acciones con los intereses públicos que exige la colectividad, el reflejo de estas necesidades debe estar en los trabajos de las dependencias y unidades de la administración municipal, la planeación democrática, es la referencia causal de este cometido, no existe otro procedimiento sino a través de consensos y no de preferencias partidistas y/o personales de los grupos en el poder municipal, que se deben planificar las actividades gubernamentales municipales.

Esto significa que las acciones del ayuntamiento no deben contener cargas ideológicas, sino mas bien expresar a corto y largo plazo, cuales son las intenciones de la autoridad municipal para la planeación del gobierno y la administración; artículos 114 a 122 de la ley orgánica municipal, y no pueden dejar de observarse las disposiciones constitucionales al respecto.

En referencia a lo establecido en la constitución federal, en su artículo 26 se establece:

*El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.*

(...).

**b) Necesidad de un órgano interadministrativo de enlace institucional.**

Después de la distribución de competencias en los tres ordenes de gobierno, debe existir una coordinación de acciones entre estas instancias del Estado Federal, dentro del Federalismo de Cooperación, como doctrina y técnica del sistema federal. Que permita la concurrencia y el perfeccionamiento en las relaciones intergubernamentales.

Para el mejor trabajo gubernamental del municipio, se exige la existencia por decreto, de una unidad administrativa ( dentro del organigrama municipal ) que subsista a los vaivenes políticos en los cambios de administraciones municipales, que mantenga o reconstruya los proyectos de obras y servicios, que por razones de índole político y/o partidista, se impide o retrasa su realización o terminación, desviando la atención de la administración hacia otros objetivos provocando daños y perjuicios a la economía y las actividades propias del gobierno y la administración pública municipal.

Este órgano muy bien puede estar integrado por el cabildo, vecinos representativos del municipio y sectores de la sociedad, que les interese la cosa pública municipal y encuentre sus atribuciones en la propia ley orgánica municipal.

## **La sesión municipal.**

La sesión es el eje, el cauce de toda actividad local. Podríamos definirla como el acto material y solemne, revestido de las formalidades legales, que celebran los órganos colegiados de la administración local, que tiene por objeto debatir y aprobar una serie de acuerdos, ejecutivos o de trámite, que tienden a resolver los problemas locales y sirven para impulsar la acción de las corporaciones.

Su condición de " fábrica de acuerdos " es, pues, la que confiere a la sesión la primacía en las cuestiones municipales desde un punto de vista operativo. Claro está que hay decisiones -las resoluciones de la presidencia municipal- que no precisan de la sesión, pero en ésta se debaten siempre forzosamente los asuntos de mayor trascendencia, reservándose a la actuación personal de la presidencia los de menor importancia.

Desde que la ciudad nace en la Grecia remota hasta nuestros días, siempre fue necesario que los hombres encargados de regirla se reúnan, en el anfiteatro, en el foro, en la plaza pública o en el salón de sesiones, a estudiar y discutir los asuntos de la comunidad y a adoptar las decisiones que han de regirla.

### **1.- Legislación reguladora.**

La sesión se rige por las disposiciones establecidas en los artículos 27 al 30 de la ley orgánica municipal, y que son insuficientes para definir y determinar todo este procedimiento, al cual vamos a hacer referencia a continuación, que en parte se deduce del texto legal y también de la práctica política y administrativa en vigor, en los municipios del Estado.

Muy bien, la aprobación de un reglamento municipal, en este sentido podría ayudar a la mejor funcionalidad de las sesiones del cabildo. El papel de la reglamentación orgánica como norma autónoma y especial para este efecto, podría interpretar adecuadamente la satisfacción de los



intereses de los miembros de los ayuntamientos en cada municipio del Estado de México.

#### **a) Clases de sesión.**

Apartándonos de otros posibles planteamientos, recogemos aquí las clasificaciones fundamentales que se desprenden de la propia ley orgánica municipal del Estado de México.

##### **▣ Por razón del órgano que las solicita.**

Esta clasificación sería la siguiente:

- Del pleno.
- Del presidente municipal.
- De los directores de unidades administrativas.
- De instituciones públicas del gobierno federal o estatal.
- De la comisión del ayuntamiento.
- De los delegados y subdelegados.
- De los jefes de sector, de sección o de manzana.
- De las asociaciones de colonos.
- De los consejos de participación ciudadana.
- De los consejos municipales de protección civil.
- De la comisión de planeación para el desarrollo municipal.
- De comités ciudadanos de control y vigilancia, etc.

##### **▣ Por razón del carácter son ordinarias y extraordinarias.**

Las sesiones ordinarias responden a la trayectoria normal de trabajo del ayuntamiento, su celebración es periódica y en día y hora previamente señalados; en tanto que las segundas se apartan de esa normalidad, bien por la importancia o índole de las cuestiones a tratar, o

bien porque la urgencia para su realización que no permite esperar la fecha de celebración de la siguiente sesión ordinaria.

Desde el punto de vista positivo de la legislación vigente, la distinción entre sesiones ordinarias y extraordinarias se deduce casi exclusivamente de su periodicidad.

Los órganos colegiados de los ayuntamientos, funcionan en régimen de sesiones ordinarias de periodicidad preestablecida y extraordinarias, que pueden ser además, urgentes.

Esta clasificación puede ser de tres tipos:

- a) Ordinarias.
- b) Extraordinarias.
- c) Extraordinarias de carácter urgente.

☐ **Por su publicidad.**

Las sesiones del pleno de los ayuntamientos son normalmente públicas. No obstante, podrán ser privadas ( el debate y votación ), de aquellos asuntos que puedan afectar al derecho fundamental de los ciudadanos a que se refiere la constitución, cuando así se acuerde por mayoría absoluta de los integrantes del cabildo.

Por ello, y conforme a su publicidad, podrá haber sesiones públicas y privadas. Pero de ambas debe darse publicidad a los acuerdos adoptados. En este tipo de sesiones no cabe la asistencia de público, pero sus acuerdos son públicos.

La regla general de la publicidad no delimita a la celebración propiamente dicha de la sesión, sino que se refiere también a los actos preparatorios de la misma y a la difusión de los acuerdos adoptados.

## **2.- Sesiones ordinarias y extraordinarias.**

De acuerdo con la ley orgánica municipal, son sesiones ordinarias aquéllas cuya periodicidad está preestablecida.

La expresión de " periodicidad preestablecida " indica que son sesiones ordinarias las que se celebren con este carácter en los días y a la hora previamente fijadas en el acuerdo plenario ( de cabildo ) que estableció su régimen. Este acuerdo fijando el régimen de sesiones, es, pues, uno de los primeros que deben adoptarse a cada cambio de ayuntamiento, cuya regulación puede incorporarse al texto del reglamento orgánico interno.

Los ayuntamientos podrán establecer de común acuerdo su régimen de sesiones. La periodicidad de la sesión ordinaria será fijada por acuerdo del pleno adoptado en sesión. Esta periodicidad no podrá rebasar el límite máximo legal de ocho días, establecido en el artículo 28 de la ley orgánica municipal.

No cabe duda de que el acuerdo municipal por el que se fija el régimen de sesiones, puede ser revocado por otro acuerdo posterior que establezca otro régimen.

Una de las características de los actos administrativos y los acuerdos municipales lo es, el de su revocabilidad, es decir, que la administración puede volver sobre sus propios actos para modificarlos o privarlos de sus efectos, de ahí que la ley conceda al municipio la potestad de revisar de oficio sus actos y acuerdos (artículo 29 fracción II de la ley orgánica municipal).

Las sesiones ordinarias han de celebrarse con la periodicidad establecida, no bastando para su no convocatoria la falta de asuntos a tratar o por haberse celebrado varias sesiones extraordinarias, dada la diferente naturaleza de ambas clases de sesiones.

En ocasiones el presidente municipal, se niega a convocar las sesiones ordinarias en las fechas prefijadas en cada caso. En tal supuesto, nos hemos manifestado en el sentido de que la no convocatoria, para la fecha preestablecida constituye un incumplimiento de la función atribuida a la presidencia municipal en la ley orgánica municipal, que incide en la vulneración del derecho fundamental de los síndicos y regidores, como representantes libremente elegidos, de participar en los asuntos públicos.

Son supuestos de celebración de sesiones extraordinarias:

- ⇒ Que así convoque el presidente municipal.
- ⇒ Que la solicite, los integrantes del ayuntamiento.

Normalmente el motivo para convocar una sesión extraordinaria es el de tratarse asuntos que por su carácter o conveniencia puntual, no pueda esperar a la fecha en que debe celebrarse la sesión ordinaria.

Sin embargo, hay ocasiones en que la motivación no reside en el tiempo sino en la propia naturaleza de los asuntos a tratar. Podemos citar:

- ⇒ La sesión convocada, por algún asunto de urgencia que afecta o ponga en peligro el funcionamiento del ayuntamiento o algún tipo de obra o servicio.
- ⇒ El conocimiento de las resoluciones del presidente municipal en materia de nombramientos administrativos, de asuntos relacionados con las comisiones del ayuntamiento, de los delegados y consejos de participación ciudadana.
- ⇒ Para tratar algún asunto de competencia municipal que tiene relación con alguna instancia superior ( federal o estatal ), etc.

### **3.- Convocatoria a la sesión.**

La convocatoria es un acto mediante el cual se cita a los integrantes del ayuntamiento para la asistencia a la sesión, señalando el lugar, día y hora de la misma. Deberá acompañarse el orden del día de los asuntos a tratar.

El presidente municipal es el responsable de hacer la convocatoria para la sesión, ( por conducto del secretario municipal ) y velará para que se haga a todos los integrantes de órgano colegiado.

En un sentido formal, la convocatoria es la cédula, oficio o escrito, mediante el cual se convoca a los regidores para que acudan a la sesión.

Esta facultad, que tiene el presidente municipal, de convocar a la sesión, en unas ocasiones tiene carácter reglado y en otras, discrecional. Es de carácter reglado la convocatoria de las sesiones ordinarias, las cuales tienen una periodicidad preestablecida.

Por otra parte, la función de fe pública del secretario comprende, entre otras actuaciones, la preparación de los asuntos que hayan de ser incluidos en el orden del día y la asistencia a la sesión ( del presidente y los integrantes del cabildo ), así como en la realización de la correspondiente convocatoria.

La convocatoria, el orden del día y el borrador del acta de la sesión anterior deben ser notificadas a los síndicos y regidores en su oficina o domicilio.

Uno de los problemas planteados con mayor frecuencia es, el de si los integrantes del cabildo deben o no firmar la recepción de la convocatoria; es ésta una cuestión que se ha suscitado por diversos motivos: para asegurar el conocimiento previo de los interesados, para librar al secretario de una posible responsabilidad por negligencia, e incluso para demostración de una posible falta de asistencia que tuviera efectos en la celebración de la sesión de cabildo.

El requisito de recoger la firma a los convocados no consta en la ley. Y si lo que se pretende es disponer de un medio de prueba para un posible caso de inculpación, bastará para sus fines en la práctica demostrar que se encomendó al notificador el reparto de las cédulas de citación. Exigir la firma puede constituir un exceso de celo, salvo que la costumbre del lugar tenga habituados a los integrantes del cabildo a este procedimiento. Por otra parte, téngase en cuenta que en las sesiones ordinarias las fechas y los horarios se encuentran establecidos con carácter general y el repartirles la convocatoria y el orden del día no puede constituir para ellos ninguna novedad.

Sin hacer distinción entre sesiones ordinarias y extraordinarias, la ley orgánica no establece con que anticipación ha de convocarse a sesión, esto en todo caso sería objeto del contenido de un reglamento orgánico de carácter especial.

#### **a) El orden del día.**

El conjunto de actos que tienen lugar durante la celebración de las sesiones se acomoda a lo previsto en el orden del día que se ha repartido con la convocatoria y que es indispensable, salvo en el caso de la sesión constitutiva. Aun, cuando los asuntos que desde el punto de vista sustantivo pueden tratarse en una sesión son muy diversos, en el aspecto formal no hay un esquema al que de ordinario se sujeten.

El orden del día puede definirse como la relación individualizada y ordenada de asuntos que han de ser sometidos al conocimiento y resolución, en sesión inmediata, del órgano correspondiente ( sesión de cabildo ).

Si bien la preparación de la relación de asuntos pendientes es cometido de la secretaría del ayuntamiento, la formación del orden del día ( que se acompañara a la convocatoria y se distribuirá a los miembros del ayuntamiento ), es privativa del presidente municipal que es a su vez presidente de la sesión.

Referente al orden del día, su finalidad no es otra que dar a conocer a los miembros del ayuntamiento, a través de un simple extracto indicador, los asuntos que van a ser tratados, para disponer de mayor información sobre cada asunto antes de que se celebre la sesión.

Para que puedan incluirse en el orden del día los asuntos a tratarse, sus expedientes deberán estar en poder de la secretaria del ayuntamiento previamente y convendría también establecer con exactitud un termino al respecto, que no esta establecido al igual que en el caso de la convocatoria a la sesión.

Al respecto podríamos decir, que los pasos a seguir podrian ser los siguientes:

- ⇒ Conclucos los expedientes, se entregarán en la secretaria del ayuntamiento que, después de examinarlos, los someterá a consideración del presidente municipal.
- ⇒ Para que puedan incluirse en el orden del día de una sesión, los expedientes habrán de estar en poder de la secretaria días antes, del señalado para celebrarla.
- ⇒ Se dejará copia certificada en el expediente de la resolución adoptada.

#### **b) Nulidad de acuerdos sobre asuntos no incluidos en el orden del día.**

La nulidad de los acuerdos adoptados sobre asuntos no incluidos en el orden del día se refiere, a los acuerdos adoptados en sesiones extraordinarias sobre asuntos no comprendidos en su convocatoria, así como los que se adopten en sesiones ordinarias, sobre materias no incluidas en el respectivo orden del día, salvo especial y previa declaración de urgencia hecha por el órgano correspondiente, con el voto favorable de la mayoría prevista en el cabildo.

**c) Documentación, examen de antecedentes y solicitud expresa de información.**

La primera consecuencia de orden administrativo que produce la convocatoria para una sesión, ordinaria o extraordinaria, es la apertura del correspondiente expediente.

La documentación íntegra, de los asuntos incluidos en el orden del día estará en la secretaría del ayuntamiento ( apéndice ), desde el mismo día de la convocatoria, a disposición de los integrantes del cabildo o en su caso de los vecinos del municipio con interés legítimo.

Previa solicitud hecha en tiempo y forma, se puede solicitar información o proceder al estudio de los asuntos a tratar en el orden del día, que se encuentren a disposición de la secretaría del ayuntamiento, en su caso, el derecho de los regidores a su examen es desde que son convocados.

La expresión antecedente tiene un significado muy concreto: es todo aquello que sirve de base, fundamento, origen y que precede a un acuerdo o decisión. Debe tener, pues, conexión directa con el expediente.

En algunas ocasiones el procedimiento normal de que los asuntos sean conocidos y resueltos por el ayuntamiento, lo constituyen los dictámenes de las comisiones del ayuntamiento y los informes de las distintas dependencias municipales.

A los integrantes del cabildo no se les puede exigir que improvisen en el momento de la sesión, porque el acuerdo de su decisión correría entonces un grave riesgo; por eso es preciso que tengan a su disposición los expedientes que han de tratarse en la sesión, para que puedan libremente examinarlos y estudiarlos.

No obstante lo dispuesto, el presidente municipal estará obligado a facilitar la información, sin necesidad de que el miembro del ayuntamiento acredite estar autorizado, en los siguientes casos:



- ☐ Cuando se trate del acceso de cualquier miembro del ayuntamiento a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados del que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.
- ☐ Cuando se trate del acceso de los miembros del ayuntamiento a la información o documentación de la entidad local, que sea de libre acceso para los ciudadanos.

El ayuntamiento y fundamentalmente su presidente municipal, tienen la obligación de adoptar las medidas precisas para hacer efectivo este derecho. Bien entendido es que para el ejercicio de tal derecho también se impone la racionalidad. La mayor parte de los problemas surgen por la falta de normativa, por lo que es aconsejable que a través del reglamento orgánico se regule y ordene este derecho.

En tal caso podríamos considerar lo siguiente:

- ☐ Todos los miembros de los ayuntamientos tienen derecho a obtener de los asuntos a tratar en el cabildo, cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios del ayuntamiento y resulten precisos para el desarrollo de su función.
- ☐ La petición de acceso a las informaciones se entenderá concedida por silencio administrativo y se remitirán los documentos respectivos al lugar del solicitante cuando así proceda.
- ☐ En todo caso, la negación del acceso a la documentación informativa habrá de hacerse a través de resolución o acuerdo motivado.

#### **d) Requisitos de la celebración.**

Las sesiones se celebrarán en el salón de cabildos del palacio municipal que constituye la sede del respectivo ayuntamiento. En los casos de fuerza mayor, podrán celebrarse en edificio habilitado al efecto.

Las sesiones celebradas en otro lugar, fuera de los casos de fuerza mayor, serán nulas, y es indispensable que se cumpla el requisito de la convocatoria.

Ahora bien, el mandato de estos preceptos se refieren al edificio o sede del ayuntamiento, por lo que no es necesario que se celebre la sesión precisamente en el salón de sesiones, aunque, lógicamente, será lo normal. No obstante, si se celebra en una dependencia diferente, no por ello se producirá la invalidez de la sesión, si así se acordó entre los integrantes del ayuntamiento.

Se admite se den los siguientes requisitos:

- ☐ Que se trate de un supuesto de fuerza mayor.
- ☐ Que se habilite otro edificio o local a través de la convocatoria o de una resolución del cabildo municipal dictada previamente.
- ☐ Que la habilitación de otro edificio o local se comunique a todos los miembros del ayuntamiento.
- ☐ Que esta circunstancia se haga constar en el acta.

#### **e) Duración de las sesiones.**

Entre las cuestiones relativas al régimen de sesiones, tienen singular importancia las que afecten a los días y horas de celebración de las mismas.

Lo cierto es que todas las instituciones, todas las asociaciones, todas las sociedades del tipo que sean, señalan en sus estatutos una periodicidad mínima de reunión y a la legislación municipal le es inconveniente establecer una norma común para todos los ayuntamientos.

Además no distingue si los días de celebración de las sesiones pueden o no ser festivos; tampoco dicen si han de celebrarse por la mañana o por la tarde o incluso por la noche, o que toda la sesión, cualquiera que sea su clase, se procurará que termine dentro del mismo día en que comience. Si donde la ley no distingue, no debemos distinguir, es

evidente que el legislador ha querido dejar en absoluta libertad a cada ayuntamiento para que organice a su manera su régimen de sesiones, exigiéndolas únicamente que lo determinen y lo concreten, bien en un reglamento orgánico, bien en acuerdo expreso, con objeto de que exista un orden mínimo y una mínima garantía de periodicidad.

No existe precepto que habilite o inhabilite ningún día ni horario específico para la celebración de las sesiones. Téngase presente que existe multitud de ayuntamientos, y no solo rurales, compuestos por personas que han de dedicarse a múltiples actividades; comercios, industrias, empresariales, etc., por lo cual es difícil establecer cuales son los días, en que pueden con mayor libertad y atención dedicarse a las cuestiones públicas.

#### **f) Publicidad de las sesiones.**

Nos hallamos ante otro de los aspectos fundamentales por lo que al tema de las sesiones se refiere. La publicidad, la ausencia del secreto, la política de puertas abiertas, han constituido en todo caso normas de buena administración. La publicidad es siempre aconsejable por cuanto que por una parte constituye el medio más idóneo y directo para que el vecindario conozca de los asuntos locales y por otro supone siempre y en todo caso, un freno para posibles inmoralidades o actuaciones improcedentes.

Sin embargo, no siempre ha sido éste el sistema empleado en los municipios; tradicionalmente, el secreto fue el sistema empleado.

Al respecto de la necesidad de la publicidad, podemos considerarla en lo siguiente:

- ☐ En la posibilidad de que el público que no asista físicamente a la sesión, no presenciado en consecuencia las deliberaciones se entere de las resoluciones que se adopten.
- ☐ En el derecho de cualquier particular a que se le facilite certificación de los acuerdos y se le informe sobre los asuntos que puedan legítimamente interesarle.

- ☞ En la publicación de los acuerdos y en el derecho a poder difundir tanto éstos como las deliberaciones, mediante cualquier forma de publicación.

## **f) Asistencia a la sesión.**

Para que un órgano colegiado pueda adoptar válidamente acuerdos, es preciso que, previamente, se haya constituido legalmente. No nos referimos al acto constitutivo, específico, de un órgano representativo después de unas elecciones, sino a la determinación, sesión por sesión, de que el órgano cuente con la asistencia de miembros suficientes para iniciar los debates y votaciones de los asuntos incluidos en el orden del día.

Pero la asistencia a la sesión no sólo es necesaria para que puedan válidamente adoptarse acuerdos, sino que se trata de un deber para los llamados a ello.

Los miembros de los ayuntamientos estarán obligados a concurrir a todas las sesiones, si no existiera justa causa que lo impidiera, que deberán comunicar con la antelación necesaria al presidente municipal. Así como los miembros de los ayuntamientos tienen el derecho y el deber de asistir, con voz y voto, a las sesiones del pleno y a las de aquellos otros órganos colegidos de que formen parte.

Si se tratase del propio presidente, entendemos que también podrá ausentarse excusándose ante el ayuntamiento, pasando a presidir la sesión quien lo sustituya legalmente, ( artículo 41 de la ley orgánica municipal ).

Conviene legislar aunque sea de manera local, en cuanto a las ausencias del territorio municipal, por tiempo prolongado de los síndicos y regidores o en su caso posibles sanciones al respecto.

De la ley orgánica municipal se recoge la necesidad *sine qua non*, de la asistencia del presidente y del secretario o de quienes legalmente les sustituyan, para poder celebrar sesión.

La asistencia del secretario se deduce; obliga al secretario a extender acta de cada sesión.

Al igual que cualquier otro órgano colegiado, los ayuntamientos, para su funcionamiento, requieren del *quórum* o mayoría de asistencia en cada sesión, para que el ayuntamiento pueda funcionar legalmente, procediendo a las deliberaciones, votaciones y adopción de acuerdos, y ha de contar con la asistencia de un número mínimo determinado de miembros. Si existe este *quórum*, se puede decir que el ayuntamiento se ha constituido legalmente, puede celebrar sesión y tomar acuerdos.

La mayoría en las votaciones se refiere al número o proporción de miembros que han de votar favorablemente un acuerdo, para que éste se considere válidamente aprobado y por tanto eficaz y ejecutivo.

Uno de los temas planteados con cierta frecuencia es el de la actitud del público durante el desarrollo de la sesión. Es evidente que ésta ha de ser correcta en todo momento y pasiva por añadidura; las intemperancias, las interrupciones, las manifestaciones de conformidad o disconformidad, han de ser evitadas y deben en todo caso ser cortadas por la presidencia que puede, en caso necesario, ordenar el desalojo del salón, como elemental medida de orden. El público puede asistir, presenciar, oír y callar; y puede, como hace la prensa, tomar las notas que desee.

En cuanto a la posibilidad de intervención del público asistente a las sesiones de que se trata, deberán tenerse presente que no están permitidas en absoluto, ni tampoco deben permitirse las manifestaciones de grado o desagrado, pudiendo proceder el presidente, en casos extremos, a la expulsión de la sala de todo aquel vecino que por cualquier causa impida el normal desarrollo de la sesión.

#### **4.- Desarrollo de la sesión.**

Una vez concluida la fase preparatoria llega el momento de la celebración de la sesión, es decir, el acto formal, a veces solemne, en el que se da cuenta de los asuntos, los planes, los proyectos que el

ayuntamiento tiene el propósito de afrontar, así como los que las unidades administrativas y dependencias han sometido a la consideración del pleno del cabildo.

Es en ese acto formal, en el que, de cara a la curiosidad pública en algunos casos o a puerta cerrada, se enfrentan con tales asuntos, quedan impuestos de los informes emitidos sobre ellos, contrastan las opiniones de los distintos miembros del cabildo que en definitiva, emiten su parecer, su voto y colaboración a la formación de la voluntad única del órgano colegiado.

La celebración de la sesión es absolutamente necesaria; si no se llamase sesión habría que llamarla consejo o asamblea o reunión, pero en definitiva sólo sería un problema de terminología que no afectaría a la verdadera esencia de la cuestión. De los distintos órganos resolutivos existentes, presidente municipal, comisiones del ayuntamiento, pleno, etc., sólo el primero, por ser órgano unipersonal, adopta sus decisiones sin reunión, ni deliberación alguna; los demás, al ser órganos pluripersonales, colegiados, precisan de la deliberación para adoptar sus acuerdos.

La celebración de esta sesión, a la que nos hemos apresurado a denominar acto forma y material, ha de estar encauzada y sometida a diversa normas o reglas para evitar que se convierta en algo desordenado o incluso anárquico, que diste mucho de lo que se espera en este acto político, administrativo y sobre todo social.

Ya nos hemos referido al orden del día y su contenido, respecto al orden del debate los asuntos se debatirán y votarán por el orden en que estuvieren relacionados en el orden del día.

Pero en el desarrollo de la sesión, este orden puede ser alterado por el presidente, cuando la aprobación o análisis de un asunto exigiera una pronta respuesta.

Por otro lado pueden ser retirados los asuntos incluidos en el orden del día en estos supuestos:

- ⇒ De oficio, por el presidente, cuando no estuviera plenamente requisitado o careciera de los antecedentes o documentos necesarios para firmas o constancias del pleno del cabildo, en el momento previo a iniciarse la sesión.
- ⇒ Durante el debate, a petición de cualquier miembro del cabildo, a efecto de que se incorporen al expediente documentos o informes. También podrá solicitar que el expediente quede sobre la mesa, aplazándose su discusión o resolución para la siguiente sesión. Dicha solicitud no paraliza la deliberación sobre el asunto ya que el debate continuará. Pero antes de proceder a la votación sobre el fondo del asunto, será votada aquella petición. Si no hay mayoría, se someterá a votación el fondo del asunto.

Del análisis sistemático, podemos decir que sólo en las sesiones ordinarias pueden tratarse asuntos no incluidos en el orden del día siempre que, previamente, se declare su urgencia, entendemos que debidamente motivada y justificada, pues, en otro caso, sería impugnable. En las sesiones extraordinarias, se prohíbe que se puedan tratar asuntos distintos a los expresados en la convocatoria.

#### **a) El debate en la sesión.**

Las deliberaciones constituyen la pieza fundamental, el momento más importante de la sesión, puesto que en ella va a formarse su criterio el ayuntamiento sobre aquellos asuntos o expedientes que le han sido sometidos. En definitiva, de la deliberación, de la discusión, saldrá el acuerdo a favor o en contra de un asunto a tratarse.

Es por lo que la deliberación ha de someterse a unas determinadas reglas que tiendan a garantizar, no solo la libre emisión del pensamiento en torno a cada cuestión debatida, sino el propio orden de la discusión, que si se produce en términos de extremado apasionamiento o indisciplina, pueden originar serias alteraciones.

El debate es dentro de la sesión destinada a la formación o integración de la voluntad del órgano colegiado, la participación mediante el uso de la palabra.

En el caso de que se promueva deliberación o debate los asuntos serán primero discutidos y después votados. En este caso las intervenciones serán ordenadas por el presidente municipal.

Leídos por el secretario el correspondiente dictamen, informe, proposición, etc., si nadie solicita la palabra tras la lectura, el asunto se someterá directamente a votación. Esta hipótesis suele darse en los asuntos llamados de trámite, pero lo normal es que se suscite debate.

## **b) Reglas del debate.**

Para asegurar el orden y la corrección de las discusiones, el presidente tiene la facultad discrecional de dirigir éstas, según los criterios que le dicte su sentido de la prudencia ( o en su caso el reglamento orgánico respectivo ), concede la venia del uso de la palabra, interrumpe a los oradores, da por terminadas determinadas discusiones, etc.

Quizá no sea posible evitar en el enfrentamiento de pareceres y de criterios, la alusión personal. Es éste, uno de los casos excepcionales que el reglamento podría contemplar para permitir al aludido una nueva intervención, aun en el caso de que la presidencia haya impuesto la limitación de turnos orales. Quien se considere aludido por una intervención podrá solicitar del presidente municipal, que se conceda un turno por alusiones, y será breve y conciso.

Lo ideal es que la actuación del presidente, dirigiendo el debate, esté llena de tolerancia, flexibilidad, prudencia, pero en los supuestos en que ello no sea suficiente para mantener el orden y corrección mínimamente exigibles en el desarrollo de la sesión, deberá actuar con la autoridad concedida.

También entra dentro de lo posible que se atribuyan en la discusión a un miembro del ayuntamiento, por otro de sus compañeros, palabras o actuaciones que, a juicio de su autor, no se ajusten estrechamente a la verdad. Este será otro de los supuestos excepcionales en que la presidencia habrá de permitirle intervenir para rectificar.



En el desarrollo de las sesiones y para definir el carácter de las intervenciones de los miembros del ayuntamiento. El presidente municipal es el director de ese, en ocasiones apasionante debate que frecuentemente se produce en el desarrollo de las sesiones.

No debe olvidarse que es el guardián del orden en la sesión y el que debe velar, por tanto, para que la deliberación se produzca en términos correctos; se le impone velar por el prestigio de los organismos locales, porque es el representante legal del municipio; y lo mismo ha de hacer respecto de las restantes instituciones públicas, porque también es, al fin y al cabo, el representante de la administración en la localidad.

La neutralidad de su posición exige también que no se empecine en posturas indicadoras de un cierto resentimiento y si la actuación improcedente o desconsiderada de un síndico o regidor se ha conducido al extremo, debe tener que limitar el uso de la palabra.

Pero si hecho todo eso, si a pesar de hacerlo, las posturas siguiesen irreductiblemente encontradas, se habrá llegado al final de la discusión y el asunto se resolverá por vía de votación. Definitivamente será el criterio mayoritario el que prevalezca y la votación se convertirá así en el momento más importante de la sesión, en el momento en que democráticamente se decidirá la voluntad de esos órganos colegiados y resolutivos.

### **c) Intervención del secretario.**

La actuación del secretario debe caracterizarse por su criterio imparcial, jurídico y más técnico que el de los componentes del ayuntamiento. Su intervención puede ser definitiva muchas veces, y debe serlo siempre, cuando se trate de contemplar el aspecto legal de un asunto o expediente. Lo que no debe hacer el secretario es inmiscuirse en aquellos aspectos que, sin rozar para nada la legalidad, corresponden exclusivamente a lo pudiéramos denominar " la política " que es parcela que corresponde al presidente municipal y a los síndicos y regidores. Lo cierto que es no deben influir en las decisiones corporativas.

Los asuntos debe decidirlos por sí mismo el propio ayuntamiento; lejos de toda mediatización. Y si en su seno existen posiciones encontradas, si no es posible llegar a una unanimidad de criterio, la votación resolverá en definitiva.

#### **d) Orden a seguir en las sesiones.**

No está claramente determinado el orden por el que se ha de integrar el orden del día. Este podrá ser uno de los aspectos a contemplar con más detalle en un reglamento orgánico del ayuntamiento, si bien en la práctica ésta se atiende comúnmente a normas consuetudinarias que pueden diferir, y de hecho difieren, en cada municipio.

En definitiva, el conjunto de actos que tienen lugar durante la celebración y desarrollo de las sesiones se acomoda a lo previsto en el numeral del orden del día. Aunque en el aspecto sustantivo los asuntos que pueden tratarse son muy diversos.

#### **e) Aprobación del acta anterior.**

Constituye este aspecto, normalmente, el primer punto del orden del día de cada sesión. Los borradores del acta anterior deberán ser notificados a los miembros del ayuntamiento, junto con la convocatoria y el orden del día.

Con ello se puede hacer innecesaria la lectura de la minuta o borrador del acta al comienzo de la sesión, pues se sobreentiende que ya la conocen. Y así, la sesión comienza preguntando el presidente si algún miembro tiene que formular alguna observación al acta, que se considerará aprobada, si no hay observaciones. En caso de que las haya se debatirán y decidirán las rectificaciones que procedan. Queda claro, por tanto, que el primer punto del orden del día de cada sesión debe constituirlo la aprobación del acta anterior, o de lo contrario se actuaría de forma irregular, pues dicha premisa tiene carácter obligatorio.

Para subsanarse los meros errores materiales o de hecho, sin que pueda modificarse el fondo de los acuerdos adoptados bajo ningún concepto.

Será la versión del secretario la que dará fe de los asuntos tratados, de las deliberaciones y de las votaciones, él será el único fedatario del fondo de los acuerdos y sobre su criterio, plasmado en el borrador, no podrá prevalecer la opinión o las manifestaciones del resto de los miembros del ayuntamiento. Esta competencia que se le otorga tiene por objeto garantizar la irrevocabilidad de los acuerdos, que no gozarían de plena estabilidad y firmeza si fuese someterlos a revisión y nueva resolución a la sesión siguiente.

#### **f) Suspensión de la sesión.**

Será posible suspender la sesión durante unos minutos e incluso horas, pero la suspensión de la sesión hasta el día siguiente u otro posterior no es posible, pues afectaría al principio de unidad de acto y fecha.

También se habla a veces de suspensión, cuando en definitiva se trata del levantamiento de la misma, por ejemplo, cuando no se reúne el número suficiente de miembros y no hay quórum, para celebrarse sesión por falta de asistentes, u otro motivo, el secretario suplirá el acta con una diligencia autorizada con su firma, en la que consigne la causa y nombres de los concurrentes y de los que hubieren excusado su asistencia.

Lo mismo ocurrirá si, una vez iniciada, con el quórum requerido, éste no se mantiene durante el transcurso de la sesión. En tal caso habrá de suspenderse o levantarse.

### **g) Levantamiento de la sesión.**

El acto final de la sesión corresponde también al presidente como consecuencia de su facultad de presidirla. Una vez finalizado el orden del día, incluido el turno de preguntas y respuestas, el presidente, dará por levantada o finalizada la sesión, dando paso a las fases de formalización y cumplimiento de los acuerdos.

Otros supuestos de posible levantamiento anticipado de la sesión son la alteración grave del orden que, una vez interrumpida, impide su reanudación.

Levantada la sesión, puede admitirse la intervención del público.

### **h) La abstención.**

En lo relativo a la deliberación hemos contemplado diversos y variados supuestos de intervención o de participación activa de los miembros del ayuntamiento. Pero de igual forma, puede asistir a las deliberaciones de forma pasiva, abstenerse al voto, es decir, no haber influido en la resolución o la toma de postura con los restantes miembros en relación con el asunto de que se trate.

## **5.- La votación.**

Leídos por el secretario el correspondiente dictamen, informe, antecedente, etc., si nadie solicita la palabra tras la lectura, el asunto se someterá directamente a votación.

En el caso de que se promueva deliberación o debate, los asuntos serán primero discutidos y después votados.

El ayuntamiento, es un organismo colegiado y deliberante por esencia y por eso sus decisiones, esto es, el producto de sus deliberaciones se manifiesta y se traduce en acuerdos.

Como los acuerdos no son otra cosa que el resultado de la voluntad de un organismo y éste se compone de más de un miembro, todos ellos con derecho a deliberar y a votar en definitiva, no se ha inventado otra fórmula doctrinal y legal que la de elevar a la categoría de verdad, en cuanto a la expresión de voluntad, lo acordado o votado por mayoría.

Si quisiéramos dar una definición muy simple de la votación, diríamos de ella que no es más que un medio, un procedimiento de resolver, mediante la emisión o formulación de su criterio favorable o desfavorable de los asuntos, en que participan todos y cada uno de los miembros del ayuntamiento.

El voto en este caso es la declaración de voluntad de cada uno de los miembros del ayuntamiento, mostrando su asentimiento o disentimiento, o la abstención, referente a la propuesta de acuerdo formulada por el presidente municipal.

Se contiene, pues, en la votación el trámite más interesante de cuantos se relacionan con la sesión, puesto que es el que va a engendrar la voluntad en el ayuntamiento, en forma de acuerdo.

Todas las manifestaciones emitidas por los miembros del ayuntamiento en el curso de la deliberación no pasan de ser puntos de vista, elementos, si se quiere, de elaboración o de enunciación de esa voluntad corporativa, argumentos que han servido para formarla, pero carentes de trascendencia y desvinculados en cualquier caso de la decisión final.

Lo que no admite réplica es que si, en la deliberación del asunto no se ha llegado a la formación de un criterio unánime, la cuestión debe ser sometida a votación y resulta conforme al punto de vista definido por la mayoría.

Puestos ante la alternativa de tener que proceder a la votación, el primer punto que hemos de considerar es el de quiénes han de hacerlo. Como regla general, tienen derecho a voto todos los miembros del ayuntamiento. Pero haremos las siguientes puntualizaciones:

- ☐ El secretario participa con voz pero sin voto.
- ☐ El orden de la votación se recoge en el orden numérico de los integrantes del cabildo.
- ☐ El público debe abstenerse de participar en la deliberación y votación.

#### **a) El sentido del voto.**

A la hora de emitir el voto los miembros del ayuntamiento tienen varias opciones:

- ☐ Pueden votar favorablemente la propuesta.
- ☐ Votar en contra de aquélla.
- ☐ Abstenerse de votar.

La votación se enajena en el orden numérico de los regidores, empezando por el o los síndicos y regidores numerarios y terminando con el presidente municipal dicho proceso lo llevara a cabo el secretario del ayuntamiento, a petición del presidente municipal.

#### **b) Desarrollo de la votación.**

Establece que todos los asuntos se debatirán y votarán por el orden en que estuviesen relacionados en el orden del día.

El voto deberá ser emitido personalmente por cada integrante del ayuntamiento. El voto es personal e indelegable e intransferible:

- ☐ La votación, una vez iniciada, no puede interrumpirse por ningún motivo.
- ☐ El presidente no concederá el uso de la palabra durante la votación.
- ☐ Ningún miembro del ayuntamiento podrá en ese momento entrar o salir del salón donde se celebre la sesión.

Respecto a lo aquí expuesto, debe quedar claro que las tres premisas que se contiene, son aplicables una vez que ha sido iniciada la votación.

Terminada la votación ordinaria, el presidente municipal declarará lo acordado y dará instrucciones al secretario municipal, para computar los sufragios emitidos y enunciará en voz alta su resultado, en vista del cual el presidente municipal proclamará el acuerdo adoptado.

Aunque tampoco esta regulado, salvo que exista algún reglamento orgánico, podemos entender por mayoría absoluta la mitad más uno del número legal de síndicos y regidores que integren el ayuntamiento, y por mayoría relativa, la mitad más uno de los que se hallen presentes en el momento de la votación siempre y cuando sean suficientes para establecer el *quorum* legal establecido para la legalidad en la adopción de acuerdos.

### **c) Clase de mayorías.**

De nuestra ley municipal se desprenden las siguientes:

#### **⇒ Aprobación por unanimidad.**

Se produce esta aprobación automática por unanimidad, ya que dispone que si nadie solicita la palabra, tras la lectura del dictamen, el asunto se someterá directamente a votación, y consiste en todos a favor o en contra.

Es decir, en todo caso la votación deberá celebrarse, y aunque en la normativa vigente no hay ningún supuesto en el que se exija la unanimidad, ésta puede producirse y, de hecho, se produce, en muchas ocasiones, con lo que obviamente, queda aprobado cualquier tipo de acuerdo o desaprobado por todos los integrantes del cabildo.

### **⇒ Mayoría simple.**

Es la mayoría exigida para la aprobación de los acuerdos de los ayuntamientos. Se trata de la mayoría simple de los miembros presentes. Existe mayoría simple cuando los votos afirmativos son más que los negativos.

En definitiva se requerirá la mayoría simple para la adopción de acuerdos sobre cualquier tema o materia, salvo que en algún caso se solicite una mayoría especial.

### **d) Voto de calidad.**

El presidente siempre es miembro legal del ayuntamiento y tiene, por consiguiente, derecho a votar. Negarle el voto, pues, sería negárselo a un miembro, lo cual, sería absolutamente ilegal; pero es que, además, en ciertas ocasiones, su voto es especial, es lo que se denomina de calidad.

Expresamente el voto de calidad es para los casos de votaciones con resultado de empate. En tales supuestos se efectuará una nueva votación, y si persistiere el empate, decidirá el voto de calidad del presidente municipal o de quien presida la sesión.

### **e) Proclamación de acuerdos.**

Finalizada la votación de los asuntos, se procede a la proclamación de los acuerdos adoptados.

No hay disposición al respecto en la legislación actual que establezca una obligación específica, en relación a los procedimientos que se consideren más necesarios para la difusión gubernamental y su exacta observancia. En principio todo queda dispuesto en los libros de cabildo, y en los mecanismos de difusión utilizada por cada municipio.



## **f) Fin de la sesión.**

Una vez finalizado el orden del día, incluido el turno de preguntas y preguntas, ( que en algunos de los casos se les hacen a los responsables de las unidades administrativas relacionadas con el asunto, a tratar ) el presidente, como consecuencia de su facultad de presidir la sesión la dará por levantada o finalizada.

## **6.- El acta de la sesión.**

Ha concluido la sesión y en su transcurso ha tenido lugar la discusión de diversos asuntos y la adopción de diversos acuerdos. Pero todas estas actuaciones no tendrían razón de ser si una vez terminada la sesión no se procediesen a complementarla y cumplimentarla.

Para dar cumplimiento a lo acordado es esencial la confección del acta de la sesión.

El acta es el documento público, solemne y auténtico redactado por el secretario del ayuntamiento, competencia que tiene atribuida por su función de dación de fe, donde se recogen los acuerdos adoptados por ésta en el curso de la sesión, el resultado de las votaciones habidas y las incidencias que hayan tenido lugar durante aquélla.

Las actas vienen a ser, por tanto, los documentos más importantes de cuantos produce la burocracia municipal, porque habiendo de constar en ellas todos los acuerdos que los ayuntamientos municipales adopten, la serie de actas –transcritas a los libros- vendrán a resumir la historia del municipio, donde quedará reflejada su actividad, el resultado de la gestión corporativa, la mentalidad y criterio del presidente municipal, síndicos y regidores, sus posturas ante los principales problemas planteados durante su mandato y en definitiva, la política predominante en cada período administrativo municipal.

Una correcta redacción de las actas requiere por parte del secretario, las siguientes características:

## ⇒ **Fidelidad en la narración.**

La fidelidad en la narración es la más importante de las condiciones que ha de reunir el acta; ésta puede ser extensa, farragosa, oscura, poco precisa, descuidada, sin que por ello la sustancia del acta sufra seria merma, siempre y cuando que lo que en ella se diga, -no la manera de expresarlo-, responda exacta y fielmente a los términos generales de la deliberación y a la verdad inexcusable de los acuerdos adoptados.

Un escrito al que haya de darse lectura, una proposición incidental, unas intervenciones de relieve a lo largo de las deliberación y, en definitiva, las propuestas que constituyen la médula de los acuerdos, son extremos que han de recogerse por fuerza por el secretario relator, que ha de hacer honor a su condición de fedatario, huyendo de toda desviación deliberada y de toda omisión importante que puedan desvirtuar o mermar el contenido de lo acordado.

Por otra parte, los medios modernos de transcripción y reproducción, tales como la taquigrafía, la estenotipia, la reproducción magnetofónica, etc., puede ser valiosos auxiliares del secretario, siempre y cuando no le resten su propia iniciativa y su propio concepto de la redacción.

Es evidente que cualquiera de los integrantes del ayuntamiento puede, en el curso de una de sus intervenciones orales, solicitar del secretario que se hagan constar especialmente sus palabras en el acta, a lo que éste no tendrá que hacer objeción alguna, pero sin olvidar su misión de configurar un extracto de lo sucedido, evitando que legítimas o ilegítimas pretensiones se lleguen a convertir en una práctica viciosa para lucimiento o satisfacción propia de los miembros del pleno.

## ⇒ **Capacidad de síntesis.**

La capacidad de síntesis será, pues, la consecuencia obligada de cuanto venimos sosteniendo. La obligación del secretario, para cumplir su función de la manera más ajustada a la ley, será tanto de fidelidad como de síntesis.

Esta capacidad especial, facilidad para compendiar en unos folios el desarrollo de una o varias horas de sesión, requieren fundamentalmente dos condiciones: un dominio absoluto de la materia y una facilidad metodológica para reducir a sumario lo complejo.

Compendiar en pocas líneas el contenido de un escrito, reducir a un esquema, a una idea fundamental una intervención oral extensa, concatenar las réplicas y contrarréplicas en que normalmente se producen las discusiones recogiendo la esencia de la deliberación, para terminar consignando estrictamente el resultado de las votaciones, son los presupuestos que convienen a la labor del secretario del ayuntamiento, que enfrenta una diversidad de interlocutores.

Ni extensión desmesurada ni excesivo laconismo, pues se puede convertir en farragoso un documento cuya definitiva finalidad no es otra que recoger de forma fehaciente los acuerdos a que llegue el ayuntamiento y los presupuestos imprescindibles que les sirvan de base, por lo que no puede omitir las razones y los fundamentos que hayan motivado al órgano municipal a declarar su voluntad en un sentido determinado, para que no resulten incongruentes o de difícil comprensión.

### ⇒ Claridad de conceptos.

Por lo que respecta a la claridad de conceptos que se viertan en el acta, nos basta con considerar que el empleo de términos poco exactos o inapropiados puede, no sólo inducir a la confusión, sino llevar a conclusiones equivocadas, tanto a los propios miembros de la administración como a los administrados que son, al fin y al cabo, los destinatarios de los acuerdos.

Piénsese que cualquier concepto oscuro ambiguo o impropio, puede ser fuente de litigios que lleven como secuela complicaciones para la administración, lesiones para el ciudadano y desprestigios para el funcionario autor material de los documentos impugnados.

Las recomendaciones para la mejor redacción del acta, son:

- ⇒ Emplear siempre que sea posible, el léxico de los propios temas invocados o disposiciones legales correspondientes.
- ⇒ Concordar y enriquecer en lo posible el vocabulario usual con el deducido de las fuentes jurisprudenciales respectivas.
- ⇒ Asimilar el tecnicismo y la exactitud de conceptos contenidos en la discusión.
- ⇒ Cuidar al máximo la congruencia entre la solicitud o la pretensión y la parte dispositiva o resolución.

### ⇒ **Adecuación del estilo.**

Tampoco está exenta de interés al confeccionar el acta, lo que pudiéramos llamar la adecuación del estilo; hay un estilo narrativo, como hay un estilo epistolar, dramático, histórico, cómico, etc. Aquí nos vemos en el ámbito de la administración, por lo que es natural, propio y beneficioso desde cualquier punto de vista, que se huya de expresiones más o menos literarias o líricas, que nada tienen que hacer en la redacción de unos acuerdos cuyo contenido es esencialmente jurídico, y sobre todo eliminando explicaciones y “verborreas”, que siempre sobran u otras frases hechas de dudoso gusto en la expresión escrita, aunque se justifiquen en el lenguaje local o coloquial.

El estilo propio de la administración ha de ser una mezcla de seriedad, concisión y solemnidad, pero siempre dentro de la mayor sencillez y claridad de expresión. Claro está que este estilo ha engendrado ya una serie de fórmulas estereotipadas, que tampoco se pueden llevar a la rutina, es un mal que debe erradicarse a toda costa de la actuación administrativa local.

### **a) Lugar.**

El requisito del lugar de la reunión, es la expresión del nombre del municipio y/o salón de cabildos en que se celebra. Las sesiones se celebrarán en el palacio municipal, o podrán celebrarse en edificio habilitado al efecto.

### **b) Día y hora.**

El requisito de la fecha es esencial y servirá para situar cronológicamente los acuerdos adoptados. Exige hacer constar el día, mes y año, así como la hora en que comienza la sesión y la hora en que el presidente la levanta.

El requisito de la hora tiene su importancia, pues recordemos que toda sesión deberá respetar el principio de unidad de acto y se procurará que termine en el mismo día de su comienzo.

### **c) Asistentes.**

Se deduce la necesidad de hacer constar en acta la asistencia del secretario, o de quien legalmente le sustituya, igualmente deberá relacionarse la asistencia del presidente, de los miembros del ayuntamiento presentes, de los ausentes que se hubiesen excusado y de los que falten sin excusa.

No olvidemos que la asistencia a las sesiones es un deber de todos los integrantes del cabildo, que deben incluso, en la práctica política y administrativa de los ayuntamientos firmar las actas de cabildo en el libro correspondiente.

#### **d) Contenido.**

Posteriormente y por la sucesión en que figuren en el orden del día, se recogerán los asuntos tratados, las decisiones recaídas y las votaciones a que hayan dado lugar, con indicación sintética de las opiniones emitidas en el curso de la deliberación y que servirán fundamentalmente para engendrar la voluntad del ayuntamiento.

Es difícil hacer innovaciones en la redacción de un acta, documento como ya hemos visto de destacado matiz formalista, aún cuando cabe la máxima discrecionalidad en la manera de recoger la exposición de los asuntos y el contenido de los acuerdos.

#### **e) Validez de los acuerdos.**

No serán válidos los acuerdos, no reflejados en el correspondiente libro de actas o que reúna los requisitos expresados en el apartado anterior.

En consecuencia, si se prueba la existencia del acuerdo cuya transcripción al libro de actas se hubiere omitido, procede subsanar aquella ausencia de constancia, aunque ello tenga que hacerse tardíamente; pero si no se produce esta prueba, el acuerdo no podrá considerarse existente jurídicamente pues, de otro modo, no habría garantía de la existencia de los acuerdos.

El castellano es la lengua oficial del Estado de México. Todos los mexicanos tienen el deber de conocerla y el derecho de usarla. Las demás lenguas en el Estado, deberán ser también oficiales en las respectivas comunidades de acuerdo a sus usos y costumbres. Consideramos que la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas en México, es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección.

En congruencia con ello, sería posible el empleo de las distintas lenguas en las actuaciones de los ayuntamientos.

## **f) Casos especiales de publicidad.**

Eso lo dispone el mismo cabildo como ejemplo tenemos los bandos municipales ( artículos 165 a 165 de la ley orgánica municipal ) o los planes de desarrollo municipal o reglamentos orgánicos, etcétera, los ayuntamientos tienen la capacidad de hacer públicos todos sus acuerdos en la gaceta municipal o en el medio de comunicación que se adopte para estos efectos.

## **g) Notificación especial a interesados.**

Los directamente interesados en los actos y acuerdos de los ayuntamientos, son -en virtud de ese interés- sujetos pasivos de la publicidad.

En efecto, no es lo mismo la publicación de actos y acuerdos de carácter general, que la de aquellos otros que resuelven un procedimiento administrativo que afecte a uno o varios interesados, pues en tal caso se les deberá notificar a estos en la forma prevista en las normas procedimentales respectivas.

En tal caso hacemos las siguientes consideraciones:

- ⇒ Se notificarán a los interesados las resoluciones que afecten a sus derechos o intereses, en los términos previstos en el reglamento correspondiente.
- ⇒ Toda notificación deberá ser cursada en el plazo establecido a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, y en su caso con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que proceden, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.

## **7.- Libro de actas.**

El libro de actas tiene la consideración de instrumento público solemne.

El libro lleva todas las hojas, debidamente foliadas, la rúbrica del presidente, del secretario y el sello del ayuntamiento.

Al respecto hacemos los siguientes comentarios:

- ⇒ El libro preexistente a la transcripción de las actas, estará formado por folios numerados y encuadernados.
- ⇒ En su primera página, el secretario extenderá diligencia de apertura, autorizada con su firma, acreditada del número de folios y la fecha en que se inicia la transcripción de los acuerdos.
- ⇒ Cada libro estará legalizado con la rúbrica del presidente municipal y el sello del ayuntamiento. En la apertura y cierre del mismo.

Son los libros de actas, desde que existen ayuntamientos, los que contienen la recopilación completa y ordenada de los acuerdos adoptados a lo largo de su existencia. Ellos constituyen, junto con los documentos históricos, los fondos más preciados de los archivos municipales, puesto que su lectura ofrece una historia completa de la actividad municipal a lo largo del tiempo.

### **a) Firma del acta.**

El acta, una vez aprobada por el pleno, se transcribirá al libro de cabildos, autorizándola con las firmas del presidente y del secretario, refrendadas por la de los integrantes del ayuntamiento, aunque no existe la obligación legal de hacerlo es una costumbre en casi todos los ayuntamientos del Estado de México.

La transcripción en el libro de actas se autoriza con la firma del secretario y el visto bueno por el presidente del ayuntamiento.



## **b) Custodia del libro de actas.**

El secretario custodiará los libros de actas, bajo su responsabilidad, en el mismo palacio municipal y no consentirá que salgan del mismo bajo ningún pretexto, salvo requerimiento oficial de autoridades federales o estatales y previa garantía de su resguardo y devolución.

Para ello, se crearán las dependencias adecuadas para la custodia en condiciones de seguridad y correcta conservación en el lugar de trabajo del secretario, que es quien tiene ese deber de custodiarlo ya que forma parte del patrimonio municipal.

En todo caso para la consulta y examen concreto de los expedientes, libros y documentación en general, se regirá por las siguientes consideraciones:

- ☐ La consulta general de cualquier libro de cabildo, expediente o antecedentes documentales podrá realizarse, bien en el archivo general o en la dependencia donde se encuentre, bien mediante la entrega de los mismos o de copia al miembro del ayuntamiento interesado para que pueda examinarlos en el despacho o salas reservadas a los miembros del ayuntamiento. El libramiento de copias se limitará a los casos en que ello sea expresamente autorizado por el presidente municipal.
- ☐ En ningún caso los apéndices, libros o documentación podrán salir del palacio municipal o de las correspondientes dependencias y oficinas locales.
- ☐ La consulta de los libros de actas o libros de resoluciones del cabildo deberá efectuarse en el archivo o en la secretaría general.
- ☐ Los miembros del ayuntamiento tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les facilite para hacer posible el desarrollo de su función, singularmente de las que han de servir de antecedente para decisiones que aún se encuentren pendientes de adopción, así como para evitar la reproducción de la documentación que pueda serles facilitada, en original o copia, para su estudio.

### **c) Expedición de certificaciones.**

En sentido estricto, la certificación es una posibilidad que se deriva de los acuerdos adoptados en la sesión, pero no es nunca una consecuencia inevitable de ellos, como pueda serlo, por ejemplo, su transcripción a los libros de actas. Se certifica siempre a instancia de parte, o bien de oficio para documentar un expediente o una solicitud que haya de cursarse a otro organismo, o cuando haya necesidad de acreditar cualquier extremo.

Se deriva la palabra certificación de los vocablos latinos " *cerus* ", cierto, y " *facere* ", hacer; de donde se deduce que certificar no es otra cosa que dar por cierto algo o en el ámbito municipal, dar fe pública de un hecho o circunstancia.

Es, pues, la certificación un documento, es también un formal, puesto que está revestido de determinados requisitos y ha de ser expedido por quien sea competente para dar fe, es decir, por el secretario del ayuntamiento o por quien legalmente le sustituya, cuando se trate de una certificación municipal. Además, y por encima de todo, ha de ser reflejo fiel de la verdad.

### **Facultad reglamentaria y autoridades auxiliares.**

La constitución vigente garantiza la autonomía de los municipios, como consecuencia de ello, en el marco de la legislación constitucional básica, se determina que dichas entidades territoriales, en su calidad de administraciones públicas y dentro de la esfera de sus competencias, tienen las potestades reglamentarias y de autorganización, en lo que se refiere a su régimen interior.

Cargo original que se le encomienda a los bandos municipales y a sus respectivos reglamentos orgánicos autorizados en el pleno del cabildo.

Así pues, el municipio, ejercita su potestad reglamentaria y de autoorganización, en cumplimiento a la fracción II de artículo 115 constitucional, en relación al 123 de la constitución política de Estado de México y al 31 fracción I y 164 de la ley orgánica municipal.

## 1. Tipología de las autoridades auxiliares

En nuestra legislación municipal, se encuentran reguladas en los artículos 56 a 63 de la ley orgánica municipal, en su carácter conceptual señalamos los preceptos de importancia:

*Artículo 56.- Son autoridades auxiliares municipales, los delegados y subdelegados, y los jefes de sector o de sección y jefes de manzana que designe el ayuntamiento.*

Son instrumentos políticos y sociales que tienen la función de influir en los planes y programas del ayuntamiento, que a nuestro juicio forman parte del subsistema político de ejecución, son también de carácter electivo en las comunidades que integran el territorio municipal, previo procedimiento de las autoridades municipales.

*Artículo 64.- Los ayuntamientos, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, podrán auxiliarse por:*

- I. Comisiones del ayuntamiento;*
- II. Consejos de participación ciudadana;*
- III. Organizaciones sociales representativas de las comunidades;*
- IV. Las demás organizaciones que determinen las leyes y reglamentos o los acuerdos del ayuntamiento.*

Como es lógico, la condición de delegado se adquiere al recibir la correspondiente delegación, que habrá de atribuirse por el presidente municipal con las formalidades, contenido y efectos previstos en el reglamento que condiciona la eficacia de la delegación a su aceptación por el delegado, ( expresa o tácita ). Procedimiento establecido en el artículo 59 de la Ley Orgánica Municipal.

## **a) Atribuciones.**

Serán las que se determinen en el respectivo decreto de delegación, dentro de los límites establecidos por la ley orgánica municipal artículos 57 y 58 de la ley orgánica municipal.

Ahora bien, si la delegación fuere genérica esto es, relativa a una materia o sector de actividad, sin especificación de potestades, se entenderá que comprende todas aquellas funciones, derechos y deberes referidos a la materia delegada, que corresponden al órgano que tiene asignadas originariamente las atribuciones, con la sola excepción de las que no sean delegables.

Por lo demás, hay que tener en cuenta que el órgano delegante -presidente municipal- se mantiene, como órgano titular de las atribuciones delegadas, con la facultad de recibir información detallada de la gestión de la competencia delegada y de los actos o disposiciones emanados en virtud de la delegación, así como ser informado previamente a la adopción de decisiones de trascendencia.

Además, el delegado vendrá obligado a comparecer ante el pleno para responder a las preguntas que se le formulen sobre su actuación, que configura dicha obligación como correlativa a la facultad del pleno de controlar y fiscalizar la actuación de lo demás órganos de gobierno.

El problema que plantea la multiplicidad de delegaciones genéricas y especiales y su más que probable entrecruzamiento, es el de poner en riesgo la coherencia de la actuación municipal, para tratar de evitarlo se atribuye una facultad supervisora a los regidores con delegación genérica sobre los que ostentan delegaciones específicas.

*Artículo 57.- Las autoridades auxiliares municipales ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delegue el ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo establecido en esta ley, el bando municipal y los reglamentos respectivos.*

*I. Corresponde a los delegados y subdelegados:*

- a) Vigilar el cumplimiento del bando municipal, de las disposiciones reglamentarias que expida el ayuntamiento y reportar a la dependencia administrativa correspondiente, las violaciones a las mismas;*
- b) Coadyuvar con el ayuntamiento en la elaboración y ejecución del plan de desarrollo municipal y de los programas que de él se deriven;*
- c) Auxiliar al secretario del ayuntamiento con la información que requiera para expedir certificaciones;*
- d) Informar anualmente a sus representados y al ayuntamiento, sobre la administración de los recursos que en su caso tenga encomendados, y del estado que guardan los asuntos a su cargo;*
- e) Elaborar los programas de trabajo para las delegaciones y subdelegaciones, con la asesoría del ayuntamiento.*

*II. Corresponde a los jefes de sección y de manzana:*

- a) Colaborar para mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar, reportando ante los cuerpos de seguridad pública a los oficiales conciliadores y calificadores, las conductas que requieran de su intervención;*
- b) Elaborar y mantener actualizado el censo de vecinos de la demarcación correspondiente;*
- c) Informar al delegado las deficiencias que presenten los servicios públicos municipales;*
- d) Participar en la preservación y restauración del medio ambiente, así como en la protección civil de los vecinos.*

## **a) Pérdida de la condición de autoridad auxiliar.**

A la pérdida de esta condición -sin perjuicio de la condición genérica de ciudadanos o vecinos del Estado- se señalan los siguientes supuestos:

- ⇒ La renuncia expresa que habrá de formalizarse por escrito ante la presidencia municipal.
- ⇒ La revocación de la delegación, mediante resolución -decreto- del presidente, con las mismas formalidades previstas para otorgar ésta.

## **2.- Las comisiones informativas.**

Existen en la práctica y son muy necesarias en el ámbito de gobierno municipal, consideramos que deben regularse, en virtud de su constante presencia en las actividades de la administración municipal.

Estas comisiones informativas se caracterizan por:

- ⇒ Ser órganos complementarios de la organización común a ayuntamientos y/o diputaciones, a la cual auxilian, dan cuenta o perfeccionan.
- ⇒ Ser órganos en los que tienen derecho a participar todos los grupos políticos integrantes del ayuntamiento; y
- ⇒ Su función propia es la de estudio, informe, cuenta o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del pleno.

Puesto que la intervención previa de las comisiones informativas es preceptiva en todos los asuntos a decidir por el pleno, y en la mayoría de los casos son encargadas a miembros del cabildo, es lógico que se constituyan legalmente y con prontitud ( reglamento de comisiones ).

Como un ejemplo de ellas tenemos, que funcionan las siguientes:

- Comisiones de investigación.
- Comisión especial de cuentas.
- Comisión de atención a la ciudadanía.
- Comisión de orden.
- Comisión de recepción, etc.

### **3.- Consejos de participación ciudadana.**

Para el control del gobierno y la administración municipal se encuentran diseñados en la ley municipal una serie de consejos, comisiones o comités, que en muchas ocasiones la autoridad municipal no tiene intenciones de conformar, lo que evidentemente perjudica mas que ayudar a la función local. Como parte de estos se encuentran los consejos municipales de protección civil ( artículo 81 de la ley orgánica municipal ), comisiones de planeación para el desarrollo municipal ( artículo 82 del mismo ordenamiento ), comités ciudadanos de control y vigilancia ( artículo 113 A del mismo ordenamiento ), etcétera.

Por lo que respecta a los consejos de participación ciudadana, la ley establece que de ellos podrá auxiliarse el ayuntamiento en las diversas materias que contienen sus planes y programas municipales, para su gestión, promoción y ejecución.

*El artículo 73.- Se establece que cada consejo de participación ciudadana municipal se integrará hasta con cinco vecinos del municipio, uno de los cuales lo presidirá, y serán electos en las diversas localidades por quienes habitan en el ámbito de su comunidad, el último domingo del mes de enero del primer año de gobierno del ayuntamiento, en la forma y términos que éste determine en la convocatoria que deberá publicar el propio ayuntamiento cuando menos diez días antes de esa fecha; o, en su caso, en la(s) fecha(s) señalada(s) en el calendario complementario que oportunamente apruebe el ayuntamiento para llevar a cabo la elección, el cual tendrá como fecha límite el 21 de marzo. El ayuntamiento expedirá los nombramientos respectivos*

*firmados por el presidente municipal y el secretario del ayuntamiento.*

*Artículo 74.- Los consejos de participación ciudadana, como órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, tendrán las siguientes atribuciones:*

- I. Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales;*
- II. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;*
- III. Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales;*
- IV. Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos;*
- V. Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.*

### **Responsabilidad de los integrantes de ayuntamientos.**

La cuestión de la responsabilidad de la administración, de sus órganos y de sus funcionarios ha sido de antiguo debatida por los juristas y objeto de las más diversas teorías. Un Estado democrático tiene forzosamente que rechazar la idea de una administración irresponsable, frente a unos ciudadanos que no pueden quedar inermes o indefensos.

La responsabilidad, es condición esencial del régimen administrativo. De nada sirve que el individuo pudiera recurrir contra las decisiones de la administración, si el daño, si el perjuicio singular y anormal que éstas le ocasionaren no hubiera de ser indemnizado. La responsabilidad de la administración es una de las condiciones esenciales del régimen democrático, del Estado de derecho, que aparece en nuestro tiempo como suprema garantía de los ciudadanos y complemento obligado de la existencia de garantías jurisdiccionales.



Es clásica la triple división de la responsabilidad de las autoridades y funcionarios en materia civil, administrativa y penal: la primera contempla el cargo público en relación a los administrados a quienes puede dañar en su patrimonio; la segunda se resuelve en el propio ámbito de la administración; y la tercera, sobre la base de los ilícitos penales que las leyes establecen para las personas investidas de funciones públicas, se sustancia ante la Legislatura del Estado o los tribunales penales estatales.

En la actualidad esta materia viene regulada, y hace referencia a la responsabilidad de las entidades locales como tales y a la de los funcionarios que la dirigen. Son responsables de los acuerdos los miembros de los ayuntamientos que los hubiesen votado favorablemente o desfavorablemente según sea el caso.

En cuanto a los órganos ante los que la responsabilidad haya de ser exigida, se trata de los tribunales ordinarios del Estado

Podemos incluso hablar también de responsabilidad política, exigida por el pleno en sus funciones de control y fiscalización de los órganos de gobierno, cuya expresión más grave es la suspensión o revocación del mandato de alguno de los miembros del ayuntamiento a través del juicio político establecido en la constitución local.

### ▣ Responsables de los acuerdos.

En este sentido, serán responsables de los acuerdos de los ayuntamientos las personas que los hubieran votado, pues la responsabilidad puede derivarse de acciones u omisiones.

Por otra parte en el caso del funcionamiento de los ayuntamientos la abstención, nos plantea la duda de la responsabilidad que pudiera imputársele a los miembros que ni votan a favor ni en contra, asunto pendiente de explorarse, ya que la función es votar en cualquier sentido.

Parece incuestionable que el voto favorable al acuerdo no debe identificarse con el voto afirmativo frente al negativo, sino que ha de referirse al resultado (acuerdo), producido por la acción de votar en

conjunto y así al denegar una petición o propuesta serán responsables los que hayan votado negativamente.

### ⇒ **Responsabilidad civil.**

El fundamento de la responsabilidad de los titulares de los órganos de la administración es clara, deben responder de sus actos al igual que cualquier otra persona. Deben responder frente a la propia entidad y frente a aquél a quien se ocasionó el daño. Cuando la mala gestión dé lugar a daños efectivos, evaluables e individualizados los administradores deben responder como cualquier otro ciudadano asumiendo las consecuencias; de modo que recae sobre las instituciones también el efecto de la indemnización posible.

### ⇒ **Responsabilidad frente al ayuntamiento.**

Los ayuntamientos exigen la responsabilidad de aquellos de sus miembros que por dolo o culpa grave en su actuación hayan causado daños al propio ayuntamiento o a terceros si éstos han iniciado denuncia, querrela o queja ante la instancia correspondiente.

Los ayuntamientos podrán instruir expediente, ante los órganos respectivos en contra de alguno de los integrantes del ayuntamiento y de los servidores públicos municipales por dolo, culpa o negligencia graves, que hubieren causado daños y perjuicios a la administración o a terceros.

El particular, que en sus bienes o derechos haya sufrido una lesión por actos u omisiones realizados por los miembros de los ayuntamientos en el ejercicio de sus cargos, puede optar entre exigir la responsabilidad a la institución municipal o dirigir la acción contra el titular o titulares del órgano.

Las responsabilidades se exigirán ante los tribunales ordinarios de justicia competentes en el Estado (será el juez de primera instancia).

## ▣ Responsabilidad penal.

Autoridades y funcionarios, al igual que el resto de las personas, pueden incurrir en la comisión de cualquier delito. Hay no obstante, una serie de delitos específicos de los funcionarios o servidores públicos establecidos en la constitución local, en el código electoral y en el código penal del Estado de México.

## ▣ Responsabilidad administrativa.

La responsabilidad disciplinaria del integrante de cabildo, tiene como fundamento a lo largo de las distintas y precedentes leyes del régimen local la obligatoriedad en el ejercicio del encargo. Hoy es la consecuencia jurídica que refuerza el cumplimiento frente al propio ayuntamiento de los deberes inherentes al cargo. Resulta difícil su exigencia, cuando toda la práctica política conlleva a la previa y necesaria tipificación de las infracciones y sanciones a nivel de la ley. Ello quizá hace que en la realidad la potestad disciplinaria sobre ellos sea inexistente e inoperante salvo cuando de su resultado pueda deducirse indicios de ilícitos penales. Sería necesario instruir con toda minuciosidad los expedientes sancionadores para el caso del incumplimiento de sus obligaciones, en apego a un reglamento orgánico.

Al respecto el artículo 46.- de la ley orgánica municipal establece:

*A los miembros de los ayuntamientos se les podrá revocar su mandato por:*

- I. Ocasionar daños y perjuicios a la hacienda pública municipal, por el indebido manejo de sus recursos;*
- II. Atacar a las instituciones públicas, al funcionamiento normal de las mismas, a la forma de gobierno, a las garantías individuales o sociales; y a la libertad del sufragio;*
- III. Infringir la constitución política y ordenamientos legales locales, que causen perjuicio grave al Estado, al municipio o a la colectividad;*

- IV. *Realizar actos que impliquen violaciones sistemáticas a los planes y programas o perjuicio a los recursos de la administración pública estatal o del municipio, así como aquéllos que no le sean permitidos por la ley o que requieran de formalidades específicas;*
- V. *Propiciar entre los miembros del ayuntamiento conflictos que obstaculicen el cumplimiento de sus fines o el ejercicio de sus respectivas competencias;*
- VI. *Usurpar funciones y atribuciones públicas;*
- VII. *Utilizar su autoridad o influencia oficial para hacer que los votos en las elecciones recaigan en determinada persona o personas;*
- VIII. *Ordenar la privación de la libertad de las personas fuera de los casos previstos por la ley;*
- IX. *Realizar cualquier otro acto u omisión que afecte derechos o intereses de la colectividad, altere seriamente el orden público o la tranquilidad y la paz social de los habitantes del municipio.*

## **1.- Suspensión y desaparición de ayuntamientos.**

Dichas hipótesis se encuentran reguladas en los artículos 42 a 45 de la ley orgánica municipal, que conceptualmente señalan lo siguiente:

*Artículo 42.- La legislatura por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá declarar suspensión o desaparición de los ayuntamientos y suspender o revocar el mandato de sus miembros, siempre y cuando hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.*

*Artículo 43.- El derecho a los miembros de los ayuntamientos en los casos a que se refiere el artículo precedente, se otorgará conforme al procedimiento establecido en la ley orgánica del poder legislativo.*

*Artículo 44.- Son motivo de suspensión de un ayuntamiento o de algunos de sus miembros las siguientes causas graves:*

- I. Ejecutar planes y programas distintos a los aprobados;*
- II. Retener o invertir para fines distintos a los autorizados, los recursos públicos o las cooperaciones que en numerario o en especie entreguen los particulares para la realización de obras;*
- III. Dejar de integrar los consejos de participación ciudadana municipal o de convocar a la elección de las autoridades previstas en esta ley;*
- IV. Faltar al cumplimiento de las funciones encomendadas por la ley.*

*Artículo 45.- Son causas graves que motivan se declare la desaparición de un ayuntamiento, las siguientes:*

- I. Atacar a las instituciones públicas, a la forma de gobierno constitucionalmente establecido, o a la libertad del sufragio;*
- II. Violar la constitución política del Estado o las leyes locales, y que se cause perjuicio grave al Estado, al municipio o a la sociedad;*
- III. Violar las garantías individuales, o los derechos humanos, los planes, programas y presupuestos de la administración pública estatal o municipal y las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos de la misma, cuando tales actos causen perjuicios graves o irreparables a la sociedad, al Estado o al municipio;*
- IV. Realizar actos no permitidos o sin las formalidades de la ley, que afecten sustancialmente al patrimonio del municipio, la prestación de servicios públicos o la función administrativa municipal;*
- V. Realizar cualquier acto u omisión que altere seriamente el orden público, la tranquilidad y la paz social de los habitantes del municipio, o que afecte derechos o intereses de la colectividad;*
- VI. La existencia entre los miembros de un ayuntamiento, de conflictos que hagan imposible el cumplimiento de los*

*finés del mismo o el ejercicio de sus competencias y atribuciones.*

## **2.- Pérdida de la condición de síndico o regidor.**

Las causas de pérdida del cargo no son sólo una natural, la muerte, y otra legal, el incumplimiento de su mandato, sino que existen otras posibilidades sobre las que el futuro miembro del cabildo, debe tener ideas claras y conocimientos exactos.

Hasta llegar a alguna de ellas, el síndico o el regidor habrá tomado contacto con la vida municipal, se habrá familiarizado con ella, incluso se habrá encariñado con una función llena de dificultades pero plena también de satisfacciones si se desempeña con acierto, desinterés y vocación, en el balance interior de cada uno, se siente la tranquilidad de espíritu que produce el haber puesto inteligencia, esfuerzo y voluntad al servicio de un pequeño o grande grupo humano para conseguir que viva mejor, que su convivencia sea más fácil y que el medio en que se desenvuelve sea más cómodo y comfortable.

Sin embargo, una reflexión sincera y seria le hará comprender que los ciclos se cumplen y que es conveniente a la propia comunidad nuevas ideas y otros hombres y mujeres, más jóvenes o menos gastados, para que tomen el relevo. Podrá entonces decir adiós, sin amargura.

Las normas generales que condicionan el acceso a estos cargos son el punto de partida del proceso selectivo de partidos políticos y sus candidatos.

Sería un acierto de simplicidad que los síndicos y los regidores cesaran en sus cargos cuando dejaran de tener " las condiciones marcadas por la ley " o las que hemos señalado de " carácter político y social ". Por su parte, en este estatuto recogemos ya con mayor casuística los supuestos de las llamadas " causas sobrevenidas ", quizá para diferenciarlas de entrada, de aquellas incapacidades o incompatibilidades que impedirían el acceso al cargo.

Podemos establecer las siguientes consideraciones:

- ☐ El cambio de vecindad o nacionalidad.
- ☐ La falta de asistencia sin causa justificada, a sesiones consecutivas, en un periodo prologado.
- ☐ Por extinción del mandato, al expirar su plazo, sin perjuicio de que continúe en sus funciones solamente para la administración ordinaria hasta la toma de posesión de sus sucesores. Y
- ☐ Las establecidas en las leyes de la materia, que ya mencionamos, que a nuestro juicio significarían la pérdida de la condición representativa.

La declaración de las cuestiones sobre esta materia, corresponde al ayuntamiento y su resolución al pleno o a la Legislatura del Estado.

#### **a) Otras causas.**

La causa normal del cese de los síndicos y/o regidores, es la expiración de su mandato, pero junto a ella, pueden existir otras que cabría calificar de anormales:

- ☐ Por decisión judicial firme, que anule la elección o proclamación.
- ☐ Por fallecimiento o incapacidad, declarada ésta por decisión judicial firme.
- ☐ Por renuncia, que deberá hacerse efectiva por escrito ante el pleno del ayuntamiento.
- ☐ Por incompatibilidad, en los supuestos y condiciones establecidos en la legislación electoral. Y
- ☐ Por responsabilidad con motivo del ejercicio de su encargo.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA** .- Definitivamente el proceso de socialización del hombre en la historia de la humanidad, nos remite a la *Teoría lusnaturalista*, en relación a la naturaleza socio-política y jurídica del municipio, en México, este proceso conlleva implícita, la evolución de las instituciones del poder político y público local ( identificado en su sociedad ) y en consecuencia aparece nuestra *Teoría de la Ocasionalidad*, en la vida institucional del municipio.

Este poder municipal, en particular en esta instancia de gobierno, es también un fenómeno social con caracteres especiales, y su consistencia dependen de la justificación y legitimación de la comunidad municipal.

Actualmente persiste la contradicción entre la evolución *generacional* de la sociedad y la evolución *ocasional* del gobierno y la administración del municipio; por factores que determinan la historia de sus distintas evoluciones, que no coinciden satisfactoriamente al momento de la integración de las actividades gubernamentales municipales.

Los factores que determinan la evolución y desarrollo del gobierno municipal son de carácter; conceptuales, sexenales o trianuales, político-administrativos, jerárquicos, partidistas, personales, ideológicos, etc. Y hasta de instrucción ética y académica en los servidores públicos del ayuntamiento, que en la mayoría de los casos están alejados del *pacto social*, por carecer de las condiciones socio-políticas, necesarias para el cumplimiento de su encargo municipal en el cabildo o en la administración.

En el caso de la sociedad, la construcción y desarrollo de comunidades; responde a la necesidad o consecuencia generacional, enraizada en la sociabilidad humana, que es transmitida de padres a hijos en cuanto a sus objetivos, satisfacciones o carencias, que se fundan y motivan en sus interrelaciones con sus autoridades, inmersas siempre dentro de factores; políticos, culturales, étnicos,



poblacionales, geográficos, económicos, etc., pero esencialmente del tipo relaciones sociales y políticas.

Sin generalizar esta situacionalidad y condicionamiento histórico, que a determinado la existencia de instituciones u organismos, que regulan la función pública municipal, ante su presencia ocasional, circunstancial o accidental, que no coincide en la realidad social, dentro de espacios geográficos con características físicas y naturales de conveniencia plena como lo es el municipio.

Resulta obvio para la vida municipal, que los cabildos y las administraciones municipales sean mas de extracción partidista, que de contenido socio-político en la voluntad popular, las necesidades públicas de la institución municipal y en sus responsabilidades institucionales.

**SEGUNDA** .- Después de ratificar que es de la sociedad de donde emanan el conjunto de instituciones, que de cualquier tipo se desarrollan y existen en todos los aspectos de la vida y las relaciones del hombre en sociedad, ( *Pacto Social y Pacto Federal* ). El municipio es en su vida institucionalizada, una figura jurídica producto de una realidad socio-política, histórica, una comunidad natural de seres humanos unida originalmente por vínculos vecinales y domiciliarios, que se encuentra sujeta al ayuntamiento, a quien le confiere su representación y la administración de sus intereses.

El municipio debe contar con una autoridad que le sea común a todos sus habitantes, resultado de un autentico proceso democrático, cuyo fin principal sea la cooperación en la satisfacción y atención de las necesidades de la población que gobierna y administra, sin intervenciones innecesarias de otros ordenes de gobierno y de los partidos políticos de donde son originarios.

**TERCERA** .- En los servidores públicos municipales debe haber idoneidad ( *Condiciones Sociales* ), para el mejor desempeño de sus funciones, que es una de las exigencias mas imperantes al interior de la institución municipal, la implementacion de ellas, en la consciencia pública, pero sobre todo en las leyes y documentos básicos de

partidos políticos, sin duda coadyuvaran a la mejor realización de las acciones municipales, para la atención a las necesidades sociales prioritarias.

**CUARTA.-** La autoridad o poder público se ejercita en el gobierno, y la administración es una de sus tareas permanentes, la autoridad administrativa recibe instrucciones del poder político y estas se dan a través del gobierno, que se dirige hacia las personas y sus formas de organización, la administración es un punto intermedio entre gobernantes y gobernados, constituye una institución subordinada por disposición de la ley. En este sentido, en la vida municipal los planes y programas gubernamentales están excesivamente determinados por cargas ideológicas, político-partidistas, e influidos por su muy particular concepción de la nación, su historia, e instituciones públicas.

No se puede permitir que la autoridad municipal en turno, vaya manipulando o monopolizando los intereses del poder social, para convertirlos en banderas de conflicto político, en su intención de hacer crecer más, en su beneficio, las estructuras políticas que las de la sociedad, acabando con la posibilidad de cada vez mejores condiciones de vida, desgobernando a las municipalidades. Y en donde ocasionalmente la autoridad administrativa emplea los denominados medios de *control social*, para conseguir alcanzar sus objetivos por sobre las oposiciones presentes.

De lo que se trata es de no llevar a la gestión administrativa las impunidades o arbitrariedades que se dan en la práctica política. Es decir el traslado de la discrecionalidad política del gobierno, a la decisión administrativa.

**QUINTA.-** La administración pública municipal es parte esencial de la organización de la institución del municipio y de su orientación toma los elementos que configuran su estructura y actividad, la gestión administrativa descansa sobre este orden de gobierno, reconocido como tal en virtud de la reciente reforma constitucional de diciembre de 1999, ( el municipio ya no es nada más administrado por un ayuntamiento, sino expresamente gobernado por él ). Las entidades administrativas y territoriales se organizan de modo que puedan

cumplir su función respecto del atendimento a la sociedad, en dos ejes esenciales; La representación política que no siempre es la social y la administración, que tiene un vinculo tan fuerte con el gobierno como el que tiene la sociedad.

Al respecto la federación y los Estados Federados, desdoblan sus funciones de representación y administración de modo que parecen asignadas a instituciones distintas, al Estado Federal y sus poderes constitucionales la función de representación y adopción de las decisiones de interés público y a la administración la ejecución de esas decisiones, desde un plano subordinado a la institución representativa.

En esa misma realidad socio-política, en los municipios por sus características, no se realiza ese desdoblamiento con nitidez, de modo que en el órgano representativo ( ayuntamiento ), confluyen ambas funciones de representación y administración de los intereses de la sociedad. Por lo que se produce en sentido positivo una mas completa y directa identificación entre autoridades y ciudadanos, al complementarse con un elemento esencial ( que interviene ), que no puede faltar, que es la representación social, que si corresponde con las otras representaciones ( política y administrativa ), resultará en beneficios municipales, lo que en sentido negativo produciría lo contrario.

Esta subordinación a la representación política debe originarse o alentarse en la representación social, en que las atribuciones o competencias de la administración del municipio tuvieran como fin específico, programas de atención a las necesidades de la colectividad a partir de una política institucional de orden federal, que reequilibre instituciones y de justa armonía a la vida nacional en su conjunto. Y que este proceso inicie original y naturalmente en los municipios.

**SIXTA.-** Es mas que evidente que la movilidad social, va determinando a través del tiempo las características del Estado Federal y la de sus instituciones públicas, así, en la conceptualización de la vida institucional municipal, persisten y confluyen diversos elementos organizadores del momento ( régimen político vigente ), que le dan contenido y significado a partir de un tipo de Federalismo,

así como a las vertientes descentralizadoras, su pretendida autonomía, su institucionalización nacional, su democratización, sus competencias, todo estos factores, dan sentido a su interpretación y determinan cualitativamente su ubicación en el sistema federal.

En sentido jurídico el municipio mexicano, es la comunidad humana básica asentada en un territorio determinado, social y políticamente constituida y organizada, para procurar su bien público, su desarrollo depende en mayor o menor medida tanto del marco jurídico de la entidad federativa de la que forma parte ( adhesión constitucional ), como del de la federación y muy poco esencialmente del suyo propio. Mas aun encontramos un mayor significado en su poder social, que es más influyente todavía, con o sin referencia jurídica.

Así mismo el municipio es la plena manifestación del poder social, que se debe representar en su cabildo ( gobierno ), con motivo de las tradiciones, usos y costumbres de sus habitantes, que tiene como objetivo esencial la preservación de la cosa pública local y el consenso en la búsqueda de mejores condiciones de vida; cuya eficaz conducción administrativa de manera autónoma e institucionalizada, determina el desarrollo sustentable de una República; cuyo poder político federal, es legitimado precisamente en sus regiones, en la participación democrática, justa y equitativa de entidades federativas y municipalidades que lo integran.

En consecuencia los fines y objetivos del municipio son; en cuanto a los primeros, los que tienen que ver con la prosperidad y fortalecimiento del Estado Federal y en los segundos, específicamente, se refieren al fortalecimiento de su gobierno y administración interna, en la satisfacción y atención de las necesidades de la sociedad municipal.

**SEPTIMA.-** Las teorías que explican la existencia del municipio en sus reformas constitucionales, han resultado hasta ahora empobrecedoras del análisis socio-político, pues sus razones y motivaciones se han concentrado en favorecer los superiores intereses del Estado Federal y se ha descuidado el planteamiento básico de las estructuras municipales en el campo de conflicto de la acción gubernamental. La situación de la institución municipal al

interior del actual régimen político, no le permite expresar de manera institucional los fuertes lazos de vecindad y solidaridad, dentro de los cuales siempre se ha desenvuelto a través de su historia. Nunca será posible su desarrollo si se le sigue viendo y tratando, como parte de la entidad federativa.

Y no hay competencias municipales en materias o temas de interés nacional, es decir la federalización de competencias, en tal caso resulta innecesario el sistema federal.

**OCTAVA.-** No existe una interpretación única del municipio dentro del sistema federal mexicano, no existe unidad en cuanto al contenido, alcance y sus finalidades específicas ( un concepto útil al espíritu federalista, que lo analice de fondo ), que en primera instancia sigue dependiendo de la actividad política y su debate ideológico y/o partidista, que lamentablemente alcanza al gobierno municipal desde su conformación. Lo que se necesita en al ámbito nacional es un nuevo entendimiento de esta instancia de gobierno, ( *Política Institucional Federal* ) que se motive y promueva desde la federación, en base a considerarlo la parte fundante y elemental del régimen representativo, democrático y federal de la República Mexicana.

Que inicie su reivindicación y una nueva etapa de la institución municipal en México, dando por terminada la de la doble centralización, la de las interferencias y las tutorías del orden federal y estatal, en el quehacer cotidiano municipal, que solo dejaron en la formalidad al municipio desde el 5 de febrero de 1987 y de 1917. Un nuevo pacto de corresponsabilidades entre los actores políticos y del poder público.

Concederle una autentica autonomía, en razón de sus consistencia material, el alcance de la representación municipal y su configuración formal, en la voluntad ciudadana y en el reconocimiento de la institución municipal por el Estado Federal. Que en ningún momento significa alejarse del Estado Federal, según se entiende en las regiones y localidades y no así por los funcionarios del Estado Federal.

**NOVENA** .- El municipio y el Federalismo mexicano encuentran un común denominador, que es, que parten eminentemente de valores socio-políticos, de un reconocimiento a los distintos grupos políticos y sociales, que determinan el marco jurídico, con la intención de organizarse por conveniencia en una coordinación fundada en el reparto racional de competencias, facultades y sobre todo recursos. Probablemente esta coincidencia en ambas instituciones es la principal causa histórica, de que sean motivo de intensos y constantes cambios. Este fenómeno atávico, constituye el mas importante reto en la actualidad para impulsar una verdadera revolución e instauración del régimen municipal en el orden federal.

**DECIMA** .- El texto constitucional instituye e instruye en su contenido a tres ordenes o niveles de gobierno ( *federal o nacional, regional o estatal y local o municipal* ), en esta constitucionalidad del sistema federal, nacen y se reproducen múltiples interrelaciones gubernamentales que antes de ser entre instituciones, son equivocadamente entre funcionarios públicos y que surgen de la distribución de competencias establecida en la ley ( descentralización de la vida nacional ). De estas relaciones, depende buscar modelos de organización mas ágiles y efectivos entre las instituciones, su construcción endógena, les permitirá adecuarse a la realidad y a su vez influir en la determinación de la norma jurídica, para responder al encuentro con los problemas de México. Y en donde recurramos a la concurrencia implícita en temas o materias de interés nacional.

Pero sobre todo hacer compatible el contenido de la norma, con las aspiraciones y esperanzas de la sociedad dentro de nuestro Estado social de derecho. Diferenciando entre lo político y lo partidista en la presentación de las inquietudes de los ciudadanos.

**DECIMA PRIMERA** .- El Federalismo de Cooperación se encuentra manifestado en la potestad normativa de nuestra constitución federal, su presencia se dirige a mantener un espíritu federal que sostenga la unidad de la nación, las leyes por supuesto construyen consensos públicos y determinan relaciones entre ordenes de gobierno dentro de la ambigüedad del proyecto nacional. Pero establecidas las titularidades de los poderes públicos y repartidas las esferas de

competencia ( sin excluir a los municipios ) , el federalismo debe ser factor impulsor de una triple consciencia; la nacional, la estatal y la municipal.

Esta consciencia reclama tres lecturas coordinadas; tener vivencia de la identidad regional y local y alternativamente una consciencia de unidad nacional, que sostenga la voluntad de integrarse a una realidad jurídica superior, el Estado Federal y de compartir sin pérdida de autonomía, una convivencia política en común. Ser parte del todo y no todos aparte, que la autonomía no conduzca al aislamiento.

El análisis nos lleva a la producción de normas, que ha de cerrarse en condiciones nacionales precisamente cuando exista la necesidad de atender y resolver asuntos de interés general; en la legislación básica, ( salud, seguridad, vivienda, educación, etc. ), y se dejara a las partes de la federación, la legislación en desarrollo, que atenderá en particular los asuntos de su competencia, y en general los temas o asuntos capitales del Estado Federal, y necesariamente influirá en la legislación federal.

**DECIMA SEGUNDA.-** El Federalismo de Cooperación es sencillamente una forma de organización política del Estado Federal, un instrumento a partir del cual una política institucional nacional romper las inercias ideológicas en la concepción e interpretación de la vida nacional en su conjunto, diseñando de manera exclusiva a las instituciones públicas, y la operación de aquellos temas o materias de carácter estratégico para el desarrollo nacional. Se constituye en una doctrina, en cuanto su filosofía penetra en el escenario de toda la actividad del sistema federal y la administración pública, y en una técnica, en cuanto se incorpora en la legislación, para dar certeza jurídica a las causas del Estado-Nación.

Actualmente el Federalismo se contradice en la teoría y la práctica, tiene muchas maneras de operarse y tiene por lo tanto demasiado contenido político, es muy ineficiente socialmente hablando y existe una gran variedad de modelos políticos acerca de su interpretación, a los que no se les puede aplicar el calificativo de federalistas, mientras se siga garantizando la prosperidad del Estado Federal en la debilidad o subdesarrollo de entidades federativas y municipios.

En este sentido consideramos al Federalismo actual restringido por el centralismo, podemos definirlo como; acotado por la decisión política, artificial porque es de discurso y simula estadios inexistentes, corporativo porque sus decisiones favorecen a grupos o sectores de la sociedad en forma exclusiva, autoritario porque se impone y establece jerarquías entre los ordenes de gobierno y principalmente desarticulado porque sus vertientes no encuentran convergencia en la práctica política y social.

Las vertientes del Federalismo forman parte de sus ingredientes y componentes principales y se utilizan discrecional y aisladamente.

**DECIMA TERCERA.-** Por nuestra tradición Romano-Germanica, y de acuerdo a nuestra costumbre jurídica, requerimos de nuevas reformas constitucionales ( nuevos principios de orden constitucional ) porque el actual sistema federal no responde a las enormes necesidades de la sociedad mexicana, necesitamos redefinir conceptos útiles al sistema federal e incorporar el municipio al pacto federal, de ahí la necesidad de reformas a los artículos 40 y 41 constitucionales.

Hay que hacer cambios que nos permitan conservar nuestra organización política federal en su esencia y que a la vez nos proporcionen los instrumentos necesarios para avanzar en las metas de un desarrollo y crecimiento económico con justicia social, con programas sustanciales y permanentes de descentralización del desarrollo nacional, finalmente el desarrollo regional, es también es un proceso socio-político, en el que los destinatarios tiene que aceptar con su participación el proceso de cambio-progreso.

En función de lo anteriormente expresado proponemos que se adicione el artículo 40 constitucional incorporando al " *municipio libre* " como parte expresa del pacto federal, y en el artículo 41 constitucional a partir del segundo párrafo, se introduzca la idea del Federalismo de Cooperación, esencia de nuestro sistema federal, como principio político, jurídico y social, que rompa el paradigma de los arreglos políticos ocasionales o circunstanciales:



Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática, federal, compuesta de Estados autónomos y de municipios libres, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

---

Nuestro sistema federal, instruye en la vida nacional el Federalismo de Cooperación, con el fin de que el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales se apresten a la unificación de la voluntad nacional de manera integral, en atención al interés público del pacto federal y al perfeccionamiento social, político y jurídico de instituciones y de las relaciones intergubernamentales, que surjan del desarrollo de programas gubernamentales. Y de manera general en concurrencia, se asuman con absoluta libertad, las responsabilidades nacionales, regionales y locales que se establezcan en consecuencia. Como constitutivas de la legitimidad de nuestra nación y su régimen republicano, representativo y democrático.

Solo un Federalismo flexible, pragmático y dinámico que se impulse desde la federación hacia los municipios y Estados federados, en cada momento de la historia del país, sin perder vista la unidad soberana nacional y una justa y equitativa distribución de competencias, podrá hacerlo ser eficaz socialmente, para influir y consolidar mejores condiciones de vida para los mexicanos.

---

El municipio solo es viable en el Federalismo de Cooperación y no dentro de un acuerdo parcial del pacto federal. Para el mejor funcionamiento del sistema federal

**DECIMA CUARTA.-** En cuanto a la distribución de competencias, sino existe una justa y equitativa división y atribución de ellas, en principio de la federación a los Estados federados ( que en tal caso, les corresponde la competencia residual ), que podemos esperar para

el municipio, podemos decir que a parte de las contenidas en el artículo 115 constitucional que se refieren a los servicios públicos, en otras materias es casi nula su participación y se limita a la voluntad política o administrativa de otros ordenes de gobierno. Por lo que la institución municipal espera pronto contar con mas facultades y competencias, en el texto constitucional y las leyes secundarias, dada la importancia que han adquirido en el escenario nacional, en algunos casos mayor a la de algunas entidades federativas.

Además es necesario revertir la manera tradicional de exclusión municipal, nos parece que ahí, esta la nueva oportunidad nacional, se debe actualizar la revisión de las cuestiones capitales del Estado o áreas estratégicas como les llama la constitución, para que en esos temas u otras materias pueda haber participación de las municipalidades.

**DECIMA QUINTA.-** Hoy el municipio libre, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas que integran al Estado Federal mexicano. Y esto lo constituye precisamente en la base de la democracia y la legitimidad del Estado Federal, de su estabilidad. Las recientes reformas constitucionales de diciembre de 1999, establecen mejores condiciones en su administración interior, en posibles competencias, facultades, funciones y nuevas responsabilidades como orden de gobierno ( en la realización de convenios ), lo que es apenas una aproximación en sus relaciones con los otros ordenes de gobierno. Se requiere adicionalmente voluntad política para llevar a cabo tal cometido.

Se proporcionan las bases de un Federalismo de Cooperación, que hace más partícipe al municipio y a su sociedad en general, asegurando la participación ciudadana y vecinal. Con estas precisiones dejamos en claro que ahora falta echar a andar las constituciones y leyes locales en materia municipal, que de acuerdo a los transitorios de la reforma tuvieron hasta el mes de marzo del año 2000, para actualizarse y a la fecha en algunos casos no se ha hecho.

**DECIMA SEXTA.-** La centralización debemos entenderla ahora, como la concentración de actividades, funciones, decisiones y recursos del poder central, dirigido a la operación de las cuestiones capitales del Estado-Nación. Hoy la regla estratégica del desarrollo esta en un Estado multicentrado, en base a muchos centros de poder y decisión, en ello la descentralización política y las demás vertientes descentralizadoras ( administrativa, económica, social, etcétera ), pueden contribuir de acuerdo a un solo criterio de regionalización del país que facilite el progreso.

Al Estado debe corresponder los intereses capitales o nacionales contenidos en el texto constitucional de acuerdo con los Estados federados y municipios, sobre los cuales debe haber coordinación y cooperación en las políticas públicas y un acuerdo estructural, sin debilitar el pacto federal.

De este modo, la federación haría lo que es relativo a una República como un todo, procediendo a la descentralización en lo general con vertientes en lo particular, pero íntimamente relacionadas como parte de un proceso integral, que no rebase a la realidad de ninguna de las partes integrantes de la federación.

Las acciones son de diversa índole desde la participación de los ordenes de gobierno en los programas federales, cesión total o parcial de organismos desconcentrados en el caso de no ser asuntos de interés nacional, participación de Estados federados y municipios como accionistas o miembros de los órganos directivos de los organismos descentralizados, fideicomisos o empresas transnacionales que actúan en su territorio o cuyas actividades tienen relación con ellos, transmisión a entidades federativas y municipios de acciones de empresas privadas en manos del gobierno federal, que operen o se encuentren domiciliarias en su territorio, así como atribuciones que de hecho asumen autoridades federales, tales como las relativas al deporte, aspectos agropecuarios, la asistencia social, educación, el transporte, la salud, el narcotráfico, etc.

Las facultades federales que pueden ser descentralizadas y provocar un impacto positivo a las entidades federativas y municipios, abarcan por ejemplo; el fomento a la agricultura y ganadería, así como el estímulo a la silvicultura y la pesca, las organizaciones de ejidos y la

explotación de bienes comunales, regulación comercial, protección del medio ambiente y manejo de las aguas subterráneas, etc., incluirse también las facultades federales relativas a la creación de reservas territoriales; para vivienda, la de reforma agraria, aguas superficiales, el turismo, la conservación del patrimonio cultural, etc.

Están dadas las condiciones para transitar de un Federalismo centralizador a un Federalismo de Cooperación, que ya se encuentra fundado en la ley constitucional, y motivado en la coordinación, colaboración de instituciones públicas y en la participación ciudadana, un Federalismo, que entregué a las entidades federativas y a los municipios atribuciones federadas.

El sistema federal o Federalismo, es un pacto de instituciones, no de personajes o funcionarios, que debemos traducir en la centralización de un conjunto de competencias conferidas a los poderes de la unión, con una formula de descentralización de otras, en tanto se compone de colectividades miembros que poseen parcialmente autonomía y libertad constitucional.

**DECIMA SEPTIMA.-** En esta investigación no podemos evitar el concepto socio-político de democracia, como producto netamente histórico que tiene una relación de dependencia en las características del Estado Federal, y que a su vez se inserta en la planeación de la vida nacional por disposición constitucional, en donde las cuestiones capitales del Estado social de derecho son instrumentos del mismo proceso.

Planeación y democracia, deben ser entendidas no solamente como una estructura jurídica del régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el supuesto racional de convivencia, en el constante mejoramiento político, social, económico, cultural, etcétera, del pueblo. Su primera expresión se encuentra en las municipalidades. La meta del gobierno es procurar el desarrollo integral del hombre en la comunidad. La adhesión constitucional reprime las iniciativas locales.

En estas materias coexisten tres factores principales; el pluralismo, la relación consenso-disenso y la alternancia, que van evolucionando conjuntamente con el Estado y la sociedad. Con la democratización de

la planeación en el ámbito municipal, se evita la irrupción que provoca la intervención de los partidos políticos, en sus afanes protagonicos y corporativos. La verdadera planeación debe englobar las tres órbitas de gobierno; federación, Estados federados y ayuntamientos.

**DECIMA OCTAVA.-** Se debe entender el Federalismo mexicano de corte cooperativo, sobre la base de tres y no de dos jurisdicciones que actúan en el territorio nacional, la coexistencia involucra a lo existente y se constituye una cooperación y coordinación, que por mas que le demos vuelta en la practica política, la constitución otorga competencias directas a tres ordenes o niveles de gobierno.

Esta coexistencia simultanea implica de fondo una concurrencia en materias federadas, que hay que llevar a la practica constitucional, la descentralización nacional es un mero argumento sin verdaderos instrumentos jurídicos.

**DECIMA NOVENA.-** El tema municipal en la actividad de los partidos políticos es fundamental para comprobar los extremos de la esencia política, mientras unos en detalle especifican programas municipales, otros olvidan este ámbito de gobierno, pero ambos se aplican suficientemente en su entorno, para satisfacer necesidades de su partido, dentro de una proyección nacional que inicia en su centro político.

Son los municipios para los partidos políticos, plataformas de acción, en sus encomiendas electorales y afanes de poder, muy distantes en todo caso del contenido de sus documentos básicos y más todavía de sus discursos políticos.

Habría que pensar que en las consecuencias que acarrea al sistema federal, las condiciones actuales en las que se desarrolla el poder municipal.

**VIGESIMA.-** Nuestra aportación inmediata, después de abrir la posibilidad del inicio de una nueva etapa en el entendimiento, desarrollo y evolución de la institución municipal dentro del sistema

federal mexicano, es decir la de su reivindicación inmediata, ( dando por terminada la lamentable historia por la que ha pasado a través de los recientes siglos ), es la presentación de un *Estatuto del Cabildo*, documento que oriente a los próximos integrantes de los ayuntamientos, en sus futuras funciones, estableciendo la ruta crítica desde el periodo de la elección y hasta terminado su mandato constitucional.

Sin dejar de mencionar las características políticas, sociales y responsabilidades jurídicas que tiene que observar para el mejor desempeño de sus funciones públicas. Es un instrumento socio-político y jurídico, que hasta el momento no tiene carta de naturalización en nuestro país, para la profesionalización del servicio público municipal, pero esperamos a que en el futuro próximo sea introducido en la vida de los municipios, para asesorar a funcionarios municipales e instituciones del ámbito municipal.

Tiene la intención de introducir al próximo integrante del cabildo en la consciencia pública, que emana de la vecindad y las relaciones con los sectores sociales del territorio municipal, en el conocimiento de los problemas cotidianos y su actitud frente a ellos, en el tema de la doble representación que les corresponde, a sustraerlos del casiquismo y de la arbitrariedad gubernamental y partidista, para servir al pueblo con honradez y eficacia, sin uniformes, con un solo criterio, un mejor habitat para todos.

Por ser un documento inédito contiene muchas apreciaciones de la práctica política, en virtud de que hay diversos aspectos de la vida municipal que no se encuentran regulados en leyes orgánicas y reglamentos municipales, esto debido seguramente a las influencias de presidencialismo mexicano, hoy en crisis, pero muy bien adaptado en el régimen municipal, por eso pensamos que es el mejor momento para adoptar al caso, las medidas suficientes y necesarias para normar el quehacer socio-político del municipio a través de un instrumento jurídico, que no se convierta en una camisa de fuerza, sino que por lo contrario, que se instituya a partir de sus impulsos naturales, su reforma permanente, en acuerdo a las características muy particulares y especiales de cada uno de los municipios en nuestro país.

Además, se habrá el debate acerca de las relaciones laborales y de la responsabilidad en el compromiso de trabajo adquirido por los integrantes del cabildo ( dedicación exclusiva y no exclusiva ). En la necesidad de límites presupuestarios y personalizados en el sueldo e indemnizaciones de los integrantes de cabildos.

Así mismo se introduce a la estructura administrativa municipal una propuesta de unidad o dependencia de la administración, de enlace institucional, para que ningún plan o programa gubernamental municipal se deje incompleto o en el olvido, al cambio de los periodos constitucionales municipales, que prescriba y proteja los legítimos intereses ayuntados en las municipalidades.

**VIGESIMA PRIMERA.-** En nuestra constitución federal, ( copia casi fasimilar de las constituciones de los Estados federados ), el contenido del texto constitucional del artículo 115, en nuestro concepto, contiene características similares a las que conforman un decreto de organismo público descentralizado. En sus principales fracciones se ubica el gran parecido; tienen régimen propio, personalidad jurídica, dependencias, órganos de dirección, representación y administración, patrimonio propio, ámbito territorial, régimen fiscal, etc. En este sentido, pareciera que la institución municipal fue también creada simple y llanamente, por un acto legislativo o decreto del ejecutivo, y nada tiene que ver la historia socio-política y jurídica, por la que a atravesado en nuestro país.

**VIGESIMA SEGUNDA.-** Es hora de que el análisis socio-político este presente en la explicación y entendimiento del funcionamiento de las instituciones públicas ( no fue por este medio como se gestaron las nuevas circunstancias del cambio de gobierno de la república ), que no insistan los argumentos del final hacia el inicio, es decir, desde la validez y explicación de la norma que regula la vida municipal, hacia la sociedad por intereses superiores, recordemos que el Federalismo implica una alianza que solo se puede dar en el acuerdo de voluntades ( soberanía popular ).

Estamos en un proceso de instauración y consolidación del régimen político, en el cual los partidos políticos imponen todavía su voluntad al llegar poder, sin mas consensos que sus ideologías, nuestra

intención es que eso termine ya, y sea la sociedad quien defina sus destinos, como un órgano social y un conjunto de reglas políticas y jurídicas establecidas para su supervivencia y protección.

Hoy el Estado Federal contiene un orden jurídico relativamente descentralizado, con un pacto social integrado parcialmente por sus instancias de gobierno, de igual jerarquía pero con ordenes jurídicos supraordenados, en ámbitos de validez distintos a partir de una norma superior.

En un autentico Estado Federal las competencias se invaden unas a las otras. Nuestro Federalismo tiene que ser en primera instancia democrático y descentralizado, son elementos indispensables en su operación socio-política y jurídica, para después concurrir en el progreso o desarrollo es decir, en la planeación de las demandas o necesidades públicas de toda la nación.

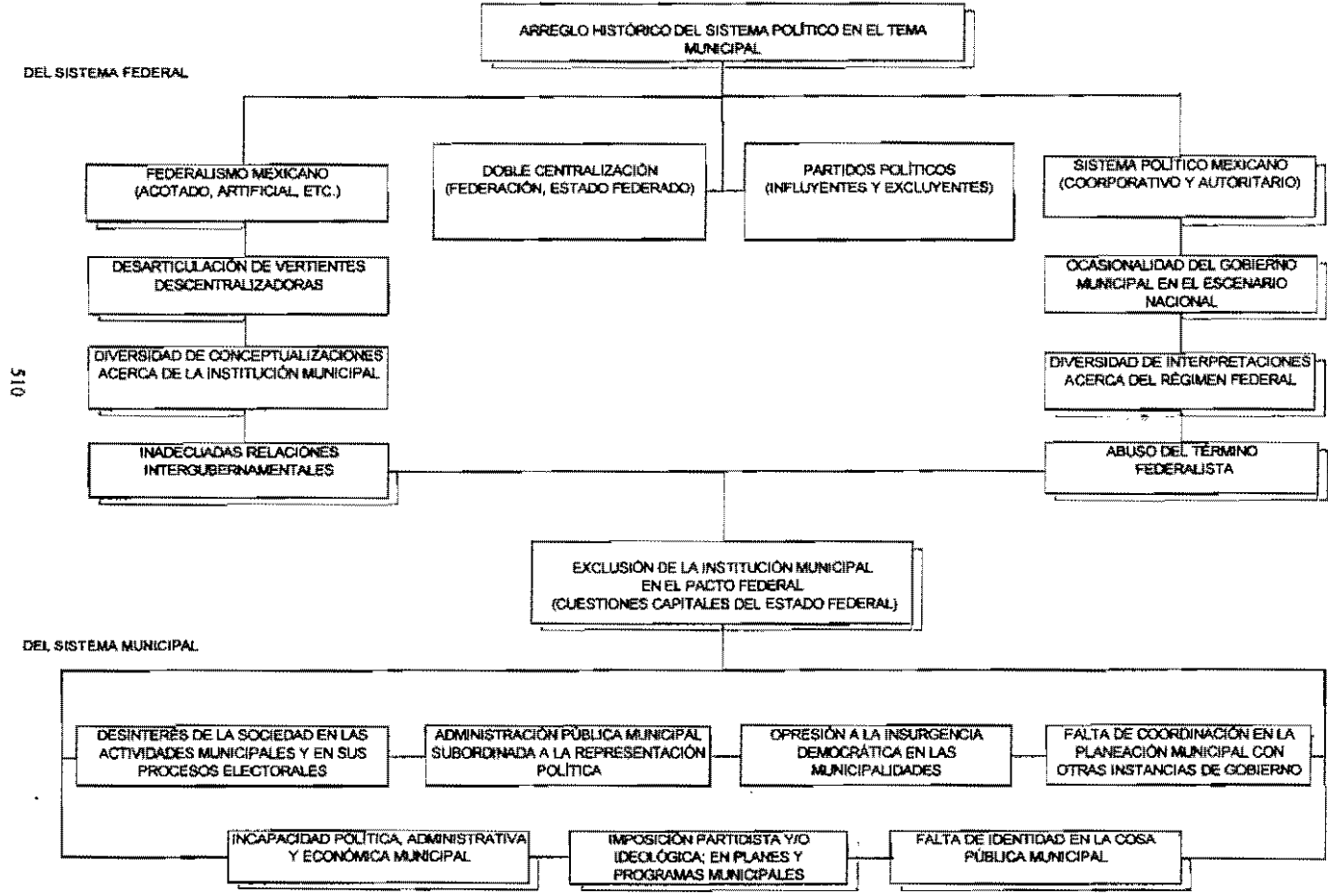
**VIGESIMA TERCERA.-** El Federalismo de Cooperación funcional es un instrumento nacional del Estado Federal que tendría las siguientes encomiendas:

- ☐ Motivar la participación decidida de las instancias de gobierno y la sociedad, en la formación de la voluntad nacional.
- ☐ Eliminar la tensión entre ordenes de gobierno al fomentar una política institucional federal.
- ☐ Eliminar las facultades exclusivas.
- ☐ Incluir a la institución municipal en materias federadas.
- ☐ Establecer la concurrencia implícita.
- ☐ Redistribuir responsabilidades y facultades.
- ☐ Eliminar jerarquías y establecer competencias.
- ☐ Atender a los procesos socio-políticos en la integración del marco jurídico.
- ☐ Promover la unidad de las partes y renovar el pacto federal.
- ☐ Eliminar la interdependencia, redistribuyendo los ingresos y el gasto. Etcétera.

**VEGESIMA CUARTA.-** Se presentan tres esquemas que intentan explicar nuestras observaciones y pretensiones al caso municipal:



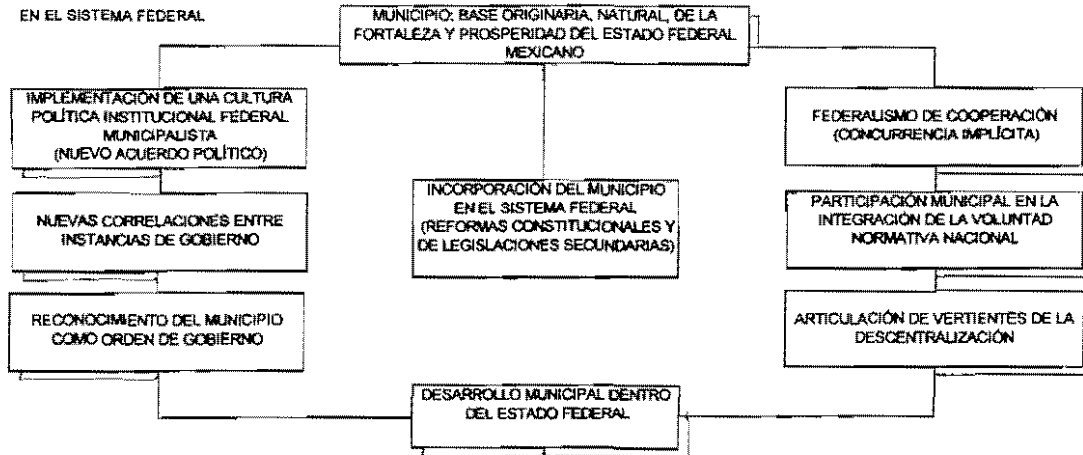
# FACTORES QUE IMPIDEN EL DESARROLLO DEL RÉGIMEN MUNICIPAL



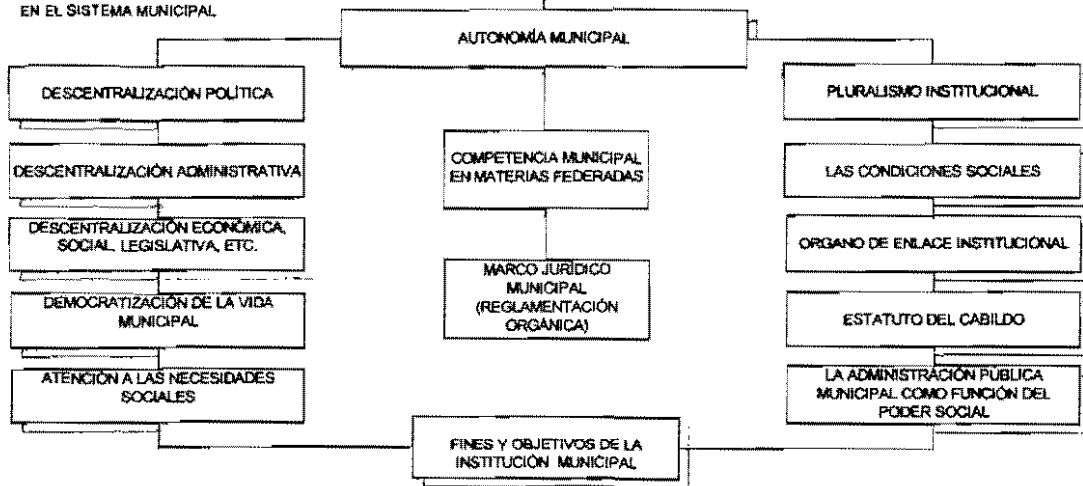
510

# ESQUEMA DE ALTERNATIVAS

EN EL SISTEMA FEDERAL



EN EL SISTEMA MUNICIPAL



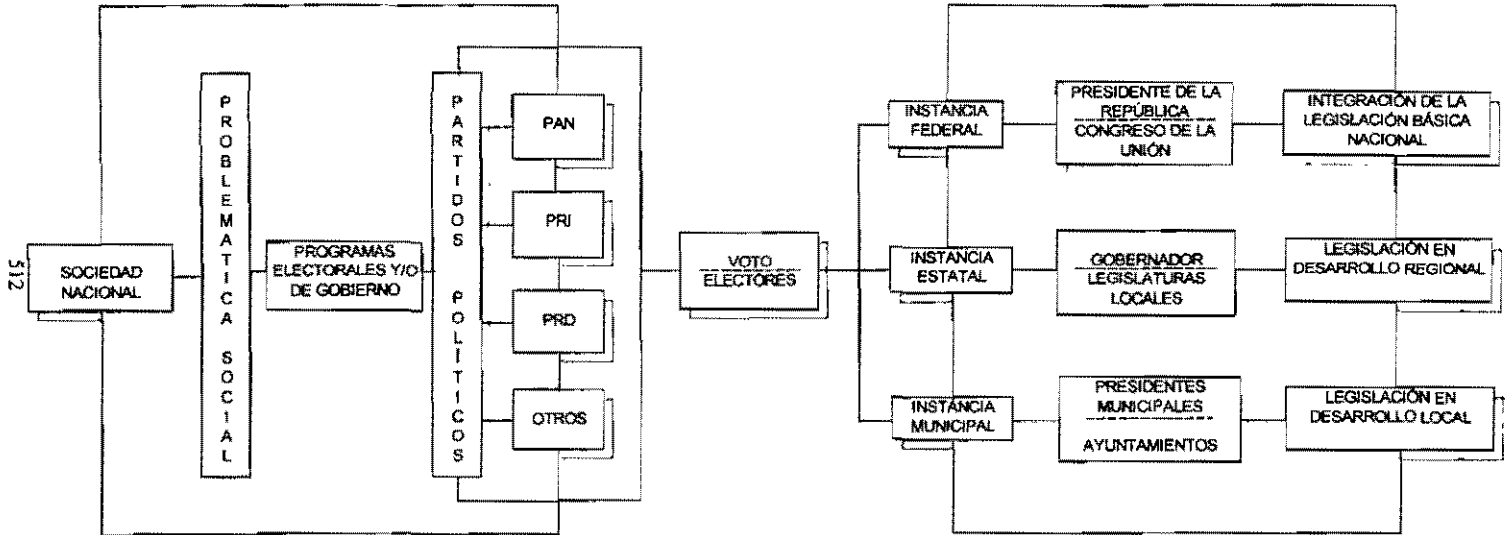
# ESQUEMA DEMOCRÁTICO

PACTO SOCIAL

PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
CONSENSOS  
VOLUNTAD POPULAR

PACTO FEDERAL

DEMOCRATIZACIÓN  
DESCENTRALIZACIÓN  
PLANEACIÓN



# BIBLIOGRAFÍA

## I.- LEGISLACIONES.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constituciones Políticas de las Entidades Federativas.

Constituciones y Documentos Legislativos 1812-1917.

Documentos Básicos de los Partidos Políticos: P.A.N., P.R.I., P.R.D.,  
P.V.E.M., P.T., C.D., P.S.N. y P.A.S.

Leyes Orgánicas o Códigos Municipales de los Estados.

## II.- ARTÍCULOS Y OTRAS FUENTES.

Acosta Arévalo, José Octavio. "Reforma Política y Autonomía Local"; *Revista de la Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, A.C.* Querétaro, INAP, 1997.

Acosta Romero, Miguel. "Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas". Compiladores Jiménez Ottalego, Regina y Jorge Moreno Collado. *Los Municipios en México*. México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1978.

Aguilar Villanueva, Luis F. "El Federalismo Mexicano; Funcionamiento y Tareas Pendientes"; *Revista Mexicana de Sociología*. México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, julio-septiembre de 1996.

Armenta López, Leonel Alejandro. "Federalismo y Descentralización"; *Revista de la Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España*. Querétaro, INAP, 1996.

Avalos Aguilar, Roberto. "La Gestión Intermunicipal y la Facultad Asociativa de los Municipios: un Análisis a Través del Enfoque de las Relaciones Intergubernamentales"; *El Municipio en México*. México, Archivo General de la Nación de la Secretaría de Gobierno, 1996.

Barragán Barragán, José. "Hacia una Mejor Comprensión de Nuestro Federalismo"; *Revista del AMEINAPE No.1*, México, INAP, enero-junio de 1996.

Batiz Vázquez, Bernardo. "Hacia una Democracia Participativa"; *Revista Quórum No. 6*. México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1998.

Breve Diccionario Político. Buenos Aires, Estudio, 1970.

Burgoa Orihuela, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. México, Porrúa, 1984.

Burgos García, Enrique. "La Renovación del Federalismo Mexicano y sus Retos"; *Revista de la Asociación de Egresados del INAP de España A.C. No. 1*. Querétaro, AMEINAPE, 1996.

Cabrero Mendoza, Enrique. "Hacia la Necesidad de Reinventar el Gobierno Municipal"; *La Autonomía Municipal*. México, CEDEMUN, 1994.

\_\_\_\_\_, "Los Nuevos Gobiernos Locales en el México de Nuestros Días. Hacia una Nueva Estrategia para la Descentralización"; *Revista Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 15*. México, INAP, 1991.

Carpizo Macgregor, Jorge. *Diccionario Jurídico Mexicano*. México, Porrúa, 1991.

Castillo Velasco, José María. *Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano*. México, Taller de la Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, 1874.

Cisneros, Armando. "Participación Ciudadana en la Protección Ecológica Municipal"; *Revista CEDEMUN No. 12*. México, Secretaria de Gobernación, 1995.

Díaz Moll, José Luis. "Desarrollo Regional y Federalismo"; *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. No. 41*. Toluca, IAPEM, 1999.

Diccionario de la Lengua Española. Barcelona, Océano, 1996.

Diccionario de Política. ( Norberto Bobbio y Nicola Mattecci ). México, Siglo XXI, 1985.

Diccionario de Sociología. México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

Diccionario Fundamental de la Lengua Española. Barcelona, Vox Bibliografit, 1973.

Diez de Ordinaiva, Xavier. "Descentralización y Federalismo en México"; *Revista IAPEM*, Toluca, IAPEM, 1990.

El Municipio Mexicano Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional. México, CEDEMUN Secretaría de Gobernación, 2000.

Enciclopedia de las Ciencias Sociales. México, Buenos Aires, 1970.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Buenos Aires, 1979.

Esparza Valdivia, Martín Hugo. "La Planeación en los Estados"; *Revista Alegatos*, No. 31. México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1995.

Faya Viesca, Jacinto. *El Federalismo en México*. Conferencia Presentada el 27 de noviembre de 1998 en el Instituto de Administración Pública de Michoacán, A.C. Michoacán.

\_\_\_\_\_, "Hacia un Nuevo Federalismo y una Moderna Descentralización en México"; *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* No. 34 y 35, México, INAP, 1995.

\_\_\_\_\_, "Impulso a un Nuevo Federalismo"; *Revista Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España A.C.* No. 1, Querétaro, 1996.

Flores Solano, Jorge. "La Coordinación Fiscal en los Tres Niveles de Gobierno"; *Revista Quórum* No.10. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas Legislativas de la Cámara de Diputados, 1993.

- Frias Pedro J. "El Proceso Federal Argentino"; *Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, UNAM, 1992.
- Gadsen Carrasco, Carlos Humberto. "Avances y Aprendizajes del Proceso de Federización–Municipalización en el Estado de Guanajuato"; *Federalismo, Congreso Nacional de Ciencia Política*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma Metropolitana e Instituto Federal Electoral, 1996.
- Gamas Torruco, José. "El Estado Federal: Orígenes, Realidades y Perspectivas"; *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 54-55*. México, INAP, 1996.
- Garrido Falla, Fernando. "Descentralización Administrativa". *Revista de Administración Pública, Descentralización*. México, INAP, 1986.
- González Coyote, María Luisa y Rubio Hernández Gisela. "Municipio, Descentralización y Democracia"; *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*. Toluca, IAPEM, 1995.
- González Oropeza, Manuel. "La Autonomía Vista por las Legislaciones Locales"; *Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas: La Reforma Municipal Mexicana No. 2*. México, UNAM, mayo-agosto de 1986.
- Guillén López, Tonatiuh. "El Debate sobre el Federalismo: Nuevos Actores Políticos y Reforma de Gobierno"; *Federalismo, Congreso Nacional de Ciencia Política*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma Metropolitana e Instituto Federal Electoral, 1996.
- Hernández Pérez, Carlos Eduardo. "Democratización y Descentralización del Estado Mexicano"; *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*. Toluca, IAPEM, 1995.
- Hernández Torres, Misael. "Administración Municipal en México, Retos y Perspectivas"; *Revista Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 40*. México, INAP, 1994.

- Herrera Macías Alejandro. "El Desarrollo Sustentable y la Agenda Municipal en México: Hacia un Fortalecimiento del Pacto Federal"; *Revista Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 65*. México, INAP, 1985.
- Ibarra N, Jorge Luis. "Centralismo y Reforma Municipal de Sonora"; en *Centro Nacional de Estudios Municipales No. 17*. México, Secretaría de Gobernación, septiembre-octubre de 1987.
- Kelsen, Hans. "Centralización y Descentralización"; *Estudios Municipales No.4, Centro Nacional de Estudios Municipales*. México, Secretaría de Gobernación, 1985.
- Lombera González Rocío. "La Participación Social en el Ejercicio de Gobierno y en la Construcción del Poder Local"; *El Municipio en México*. México, Archivo General de la Nación, 1996.
- Manual de Organización Municipal. México, UNAM, 1981.
- Manual de la Administración Municipal. México, INAP, 1981.
- Márquez Rábago, Sergio R. *Prontuario Constitucional*. México, Mac.Graw-Hill 1997.
- Martínez Cabañas, Gustavo. "El Ayuntamiento como Promotor del Desarrollo"; *Revista CEDEMUN No. 7*. México, Secretaría de Gobernación, 1993.
- Marx Carlos. "El Dieciocho Brunario de Luis Bonaparte". En *Obras escogidas volumen I*, Moscú, Ediciones Lenguas Extranjeras, 1974.
- \_\_\_\_\_, "La Sociedad, el Estado y la Administración Pública"; *Revista de la Administración Pública del XXV Aniversario*. México, INAP, 1990.
- Mejía Lira, José. *Servicios Públicos Municipales*. Toluca, UAEM, 1994.
- Merino Huerta, Mauricio. "Administración Pública Estatal y Municipal"; *Gaceta No. 56*, México, INAP, 1997.



- \_\_\_\_\_, "Memorándum sobre los Municipios una Propuesta Ejecutiva"; *El Municipio en México*. México, Archivo General de la Nación, 1996.
- Moctezuma Barragán, Esteban. "Democracia y Estado de Derecho"; *Gobiernos: Federalismo y Estado de Derecho No.2*. México, Secretaría de Gobernación, 1995.
- Ochoa Campos, Moisés. "Evolución del Municipio Mexicano"; *Gaceta Mexicana de la Administración Estatal y Municipal No. 16-17*. México, INAP, 1985.
- Olmedo Carranza, Raúl. "Teoría y Práctica de la Descentralización y el Federalismo"; *El Municipio en México*. México, Archivo General de la Nación CEDEMUN, 1996.
- Ortega y Gasset, José. "El Hombre y la Gente"; *Revista Occidente*, Madrid, Obras Inéditas, 1959.
- Pereznieta Castro, Leonel. "Organos de Participación en el Municipio"; *Revista de Estudios Municipales*. México, INAP, 1990.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal. México, 1995.
- Pozas Arciniegas, Ricardo. "El Desarrollo de la Comunidad". *Manuales Universitarios, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*. México, UNAM, 1964.
- Programa para el Nuevo Federalismo 1995-2000.
- Rodríguez Obregón, José Arturo. "Un Auténtico Municipio, Vía Para Lograr un Nuevo Federalismo"; *Revista de la Asociación de Egresados de INAP de España A.C. No. 10*. Querétaro, AMEINAPE, 1996.
- Ruiz Massieu, José Francisco. "El Municipio en la Carta de Querétaro"; *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*. México, Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1992.

Sánchez Bringas, Enrique. "Principios Políticos del Municipio"; *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas No.2*. México, UNAM, 1986.

Sema Elizondo, Enrique. "El Pensamiento Federalista de Miguel de la Madrid"; *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 1987.

Trigueros Gaissman, Laura. "El Federalismo de Cooperación: Los Convenios"; *Reformas Constitucionales de Renovación Nacional*. México, Porrúa, 1987.

Trujillo Zentella, Georgina. " Reforma Administrativa ". En *Federalismo y Reforma Administrativa Municipal*. Villahermosa, Gobierno de Tabasco, INAP, y SCDA ( Memoria del VI Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad ), 1998.

Uvalle Berrones, Ricardo. "Servicio Público y Democratización del Poder en México"; *Cinco Temas sobre Administración Pública*. Michoacán, Instituto de Administración Pública de Michoacán, 1999.

Vega Hernández, Rodolfo. "Propuesta para el Fortalecimiento Municipal"; *Revista Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 52*. México, INAP, 1995.

Zorrilla Martínez, Pedro G. "Autonomía y Democracia"; *Revista IAPEM, No. 38*. Toluca, IAPEM, 1995.

\_\_\_\_\_, *Diplomado en Gobierno y Administración Estatal y Municipal*. México, INAP, julio-diciembre de 1996.

\_\_\_\_\_, "La Administración Pública Mexicana"; *Revista de Administración Pública*. México, RAP, 1996.

\_\_\_\_\_, "Fortalecimiento de la Autonomías y Democracia Política y Administrativa"; *Revista de Administración Pública, Descentralización. No. 63-64*. México, INAP, 1986.

### III.- LIBROS.

Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1990.

Aguilar Villanueva, Luis F. *Política y Racionalidad Administrativa*. México, INAP, 1992.

Andrade Sánchez, Eduardo. *Introducción a la Ciencia Política*. México, Harla, 1992.

Alvarez Ledezma, Mario. *Introducción al Derecho*. México, Mc.Graw-hill, 1995.

Arder-Eggs, Ezequiel. *Metodología y Práctica del Desarrollo de la Comunidad*. México, Ateneo, 1982.

Aristóteles. *La Política*. ( Traducción por Antonio Gómez Robledo ). México, Porrúa, 1977.

Armenta López, Leonel Alejandro. *La Forma Federal de Estado*. México, UNAM, 1996.

Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*. México, Harla, 1998.

\_\_\_\_\_, *Derecho Constitucional Estatal*. México, Porrúa, 1988.

Azuara Pérez, Leandro. *Sociología*. México, Porrúa, 1985.

Bataillon, Claude. *Las Regiones Geográficas en México*. México, Siglo XXI, 1985.

Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*. México, Porrúa, 1985.

Biesanz, John y Mavis. *La Sociedad Moderna*. México, Letras, 1959.

Bidart Campos, German J. *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, UNAM, 1992.

- Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Bondenheimer, Edgar. *Teoría del Derecho*. México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 1986.
- Cadena Vargas, Edel. *Neoliberalismo y Política en México, 1982-1997*. Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 1997.
- Cardiel Reyes, Raúl. *Curso de Ciencia Política*. México, Porrúa, 1988.
- Carpizo Macgregor, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano, México, Siglo XXI*, 1978.
- \_\_\_\_\_. *La Constitución Mexicana de 1917*. México, UNAM, 1963.
- Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. *Derecho Constitucional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1983.
- Caso, Antonio. *Sociología*. México, Polis, 1939.
- Corona Rentería, Alfonso. "La Planeación del Desarrollo Regional": en Bases para la Planeación Económica y Social de México. México, Siglo XXI, 1971.
- Chinoy, Ely. *La Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- De Vega García, Pedro. *Estudios Político-Constitucionales*. México, UNAM, 1987.
- Dowse, Roberto y Hughes, John. *Sociología Política*. Madrid, Alianza, 1979.
- Dublon y Lozano. *Colección de Leyes y Decretos*. México, UNAM, 1988.
- Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Comparado*. Barcelona, Ariel, 1970.

- Escalante, Rosendo y Miñano G, Max. H. *Investigación, Organización y Desarrollo de la Comunidad*. México, Oasis, 1990.
- F. A. Hayek. *Democracia, Justicia y Socialismo*. México, Diana, 1978.
- Faya Viesca, Jacinto. *El Federalismo Mexicano*. México, Porrúa, 1998.
- Fayt, Carlos S. *Derecho Político*. Buenos Aires, De Palma, 1988.
- Ferrando Badía, Juan. *Estudios de Ciencia Política y de Teoría Constitucional*. Madrid, Tecnos, 1988.
- Fix Zamudio, Hector. *El Constitucionalismo en las Postrimerias del Siglo XX*. México, UNAM, 1980.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1989.
- Friedman W. *El Derecho en una Sociedad en Transformación*. México, Fondo de Cultura Económica, 1966.
- Gamiz Parral, Máximo N. *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*. México, UNAM, 2000.
- García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. México, Porrúa, 1959.
- Gómez González, Filiberto. *Desarrollo de la Comunidad*. México, UTEA, 1969.
- Gómez Table, Silvia. *La Frágil Democracia Mexicana: Partidos Políticos y Elecciones*. México, García Galvez, 1998.
- González Casanova, Pablo. *La Democracia en México*. México, Era, 1972.
- González Oropeza, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado México y Estados Unidos Tomo I*. México, UNAM, 1990.
- \_\_\_\_\_, *Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional: Hacia un Nuevo Derecho Constitucional*. México, Porrúa, 1990.

- González Pedrero, Enrique. *La Riqueza de la Pobreza*. México, Fondo de Cultura Económica, 1979.
- Gutiérrez y González, Ernesto. *Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*. México, Porrúa, 1993.
- Guzmán Rodríguez, Jorge. *El Federalismo en la Modernización y Fortalecimientos de los Gobiernos Municipales*. Querétaro, INAP, 1995.
- Guzmán Valdivia, Isacc. *Notas para una Teoría de las Ciencias Sociales*. México, Jus, 1958.
- Hauriou, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Públicas*. México, Ariel, 1980.
- Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, 1968.
- Irurzun, Victor. *Sociedad y Derecho*. Buenos Aires, Troquel, 1966.
- Jellinek Georg. *Teoría General del Estado*. ( Traducción por Fernando de los Ríos ); Buenos Aires, Albatros, 1970.
- Jiménez Ottalengo, Regina. *Los Municipios en México*. México, UNAM, 1978.
- Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. México, UNAM, 1988.
- Linares Quintana, Segundo. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1970.
- Linz, Juan J. *La Quiebra de las Democracias*. México, Alianza, 1990.
- Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. ( Traducción por Alfredo Gallego ); Barcelona, Ariel, 1986.
- López Rosado, Felipe. *Introducción a la Sociología*. México, Porrúa, 1990.
- Márquez Piñero, Rafael. *Sociología Jurídica*. México, Trillas, 1992.

- Melo Artemio, Luis. "Compendio de Ciencia Política"; en *Teoría Política*. Buenos Aires, De Palma, 1979.
- Michels, Roberto. *Introducción a la Sociología Política*. ( Traducción por Alberto Ciria ). Buenos Aires, Paídos, 1969.
- Molina Piñeiro, Luis J. *Aportes para una Teoría del Gobierno Mexicano*. México, UNAM, 1988.
- Molina Enrique, Luis. *La Realidad Social y el Derecho*. México, UNAM, 1953.
- Moreno Díaz, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Pax-Mex., 1985.
- Mouskheli M. *Teoría Jurídica del Estado Federal*. Madrid, Aguilar, 1931.
- Neira, Enrique. *El Saber del Poder*. Colombia, Norma, 1986.
- Ochoa Campos, Moisés. *El Municipio su Evolución Institucional*. México, Banobras, 1981.
- \_\_\_\_\_, *La Reforma Municipal*. México, Porrúa, 1985.
- Olivan, Alejandro. *De la Administración Pública con Relación a España*. Madrid, Riox, 1843.
- Ortega Lomelín, Roberto. *El Nuevo Federalismo la Descentralización*. México, Porrúa, 1988.
- Posada de Herrera, José. "Lecciones de Administración". Madrid, Publicación Instituto de Administración Pública, 1978.
- Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. México, Porrúa, 1982.
- Quintana Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal*. México, Porrúa, 1995.
- Ramella, Pablo A. *Derecho Constitucional*. México, Buenos Aires, De Palma, 1986.

- \_\_\_\_\_, *El Federalismo Técnica Jurídica de la Integración*. Buenos Aires, De Palma, 1984.
- Recaséns Siches, Luis. *Tratado General de Sociología*. México, Porrúa, 1993.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*. México, Porrúa, 1998.
- Reyes Heróles, Jesús. *Liberalismo Social Mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Rivero Ysern, José Luis. *Manual de Derecho Local*. Madrid, Civitas, 1997.
- Rodríguez Prats, Juan José. *La Política del Derecho en la Crisis del Sistema Mexicano*. México, UNAM, 1992.
- Ruiz Massieu, José Francisco. *Cuestiones de Derecho Político*. México, UNAM, 1993.
- \_\_\_\_\_, *El Nuevo Artículo 115 Constitucional y el Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 1983.
- \_\_\_\_\_, *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios*. México, Porrúa, 1990.
- \_\_\_\_\_, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 1983.
- Sánchez Agesta, Luis. *Lecciones de Derecho Político*. Granada, España, Imprenta Hijo de Paulino V, 1945.
- \_\_\_\_\_, *Teoría Política*. Madrid, Nacional, 1967.
- Sánchez Azcona, Jorge. *Normatividad Social*. México, Porrúa, 1975.
- Sartori, Giovanni. *Aspectos de la Democracia*. México, Limusa, 1965.
- \_\_\_\_\_, *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid, Alianza Universitaria, 1980.



Sayeg Helú, Jorge. *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 1987.

Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*. ( Traducción por Francisco Ayala ); Madrid, Alianza, 1982.

Secomski, Kasimierz. "Problemas Regionales de la Política Socioeconómica"; Antoni Kuklinski ( compilador ). *Aspectos Sociales de la Política y de la Planeación Regional*. México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*. México, Porrúa, 1981.

\_\_\_\_\_, *Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1985.

Soberanes Fernández, José Luis. *Historia del Derecho Mexicano*. México, Porrúa, 1995.

Tamayo y Salmoran, Rolando. *Introducción al Estudio de la Constitución*. México, UNAM, 1989.

Tocqueville, Alexis De. *La Democracia en América*. ( Traducción Luis R. Cuellar ). México, Fondo de Cultura Económica, 1978.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa, 1989.

\_\_\_\_\_, *Leyes Fundamentales de México 1808-1992*. México, Porrúa, 1992.

Torre Blanca. *Descentralización y Democracia en México*. México, El Colegio de México, 1986.

Vilhelm, Aubert. *Sociología del Derecho*. México, Porrúa, 1985.

Weber, Max. *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1964.