

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN

**“LA CLARIFICACIÓN DE LAS FACULTADES
POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS DEL MUNICIPIO
LIBRE Y AUTONOMO.”**

T E S I S

QUE PARA OPTAR POREL GRADO DE

MAESTRO EN DERECHO

P R E S E N T A:

LIC. JOSE OCTAVIO MEDRANO MEJIA

ASESOR: DOCTOR JOSE FRANCISCO PEREZ HERNANDEZ

**NAUCALPAN DE JUÁREZ
ESTADO DE MÉXICO**

SEPTIEMBRE 2006



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 padres
Que con su experiencia, sabiduría
cariño y esfuerzo me alentaron y apoyaron
para lograr otra meta en la vida.

A mis hermanas les agradezco que hayan dispuesto
y sacrificado su tiempo, para ayudarme a integrar el
presente trabajo.

A Lori Fireli Delgado González quien con su amor , paciencia y colaboración, me alentó, para seguir adelante y no claudicar.

A mis maestros y asesor
Dr. José Francisco Pérez Hernández
por sus consejos, ejemplo y guía

A José Luis Soto Oseguera y
José Luis Soto González por
brindarme las facilidades y apoyo
Incondicional para la consecución de
éste proyecto.

A mis amigos por sus palabras
e impulso para alcanzar otra meta
en mi vida

ÍNDICE

INTRODUCCION	7
--------------	---

CAPITULO 1 EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO MEXICANO

1.1.- Evolución del Municipio Mexicano	15
1.2.- Bases Constitucionales de la organización municipal	29
1.3.- Participación del Municipio en actos estatales	52
1.4.- Reformas al artículo 115 Constitucional	52
1.5.- El gobierno Municipal.	67

CAPITULO 2.- LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN DENTRO DE UN CONTEXTO DE MODERNIZACION Y ACTUALIZACION MUNICIPAL.

2.1.- Origen, Objetivos y Características de la Modernización Administrativa.	88
2.2.- Proceso de la descentralización administrativa.	95
2.3.- Modalidades de la descentralización	97
2.4.-Exigencias y repercusiones políticas del primer nivel de gobierno.	101
2.5.- Importancia del servicio civil de carrera.	113
2.6.- Dicotomía entre administración y política.	143

CAPITULO 3.- LA HACIENDA MUNICIPAL Y LAS CONSECUENCIAS DE UNA TRANSICIÓN DEMOCRATICA Y CRISIS ECONOMICA.

3.1.- Del autoritarismo Mayoritario a la democracia consensual	159
3.2.- Fortalecimiento de las capacidades financieras de los estados y municipios.	172
3.3.- Participaciones a que tienen derecho los municipios conforme a la Ley de Coordinación Fiscal	186
3.4.- Influencia de la crisis económica en los municipios conurbanos del Estado de México.	216
3.5.- Impacto Político en las reformas fiscales y en el municipio de Ecatepec de Morelos Estado de México.	223

CAPITULO 4.- EL EJERCICIO DE LA FACULTAD POLÍTICA EN LA REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL.

4.1.- Intervención de las legislaturas locales en los municipios.	253
4.2.- Modernización de las estructuras y funciones municipales en relación con los nuevos requerimientos del desarrollo social.	261
4.3.- Elementos de Calidad en el Servicio Público	268
4.4.- Leyes, reglamentos, circulares, Bando Municipal de Policía y buen Gobierno y Ley Orgánica.	273

CONCLUSIONES	294
--------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	325
--------------	-----

INTRODUCCIÓN

El municipio Mexicano se encuentra actualmente afectado por la desatención de varios factores como lo son: aspectos económicos, políticos y sociales, esta afirmación se hace justamente extensiva a la reflexión académica que Universidades e Instituciones de enseñanza superior han dado a los acontecimientos de carácter municipal, lamentablemente poca atención se ha brindado a las Instituciones Municipales por las ciencias sociales.

El derecho contempla dentro de su rama pública el estudio del Municipio, pero en varias ocasiones lo encasilla como mero apéndice de disciplinas dentro del Derecho Administrativo o el Derecho Constitucional, son escasos los textos que abordan al Municipio con seriedad académica en toda su amplitud, existen trabajos principalmente de contenido histórico; otros plantean áreas específicas del mismo como son: urbanismo, vivienda, planeación, ecología, que si bien son de interés científico y social, de ninguna manera presentan a la institución en estudio con la visión de fondo que amerita.

Sin embargo, con la reforma municipal promovida por el Ejecutivo Federal, se ha logrado configurar una importante corriente académica municipalista que avizora mejores reflexiones y análisis de esta trascendente Institución de convivencia social.

**Las reformas al artículo 115 de nuestra Carta Magna,
tienen la fundamental pretensión de revitalizar al Municipio**

Mexicano, definiéndole un marco competencial propio y garantizándole un mejor ejercicio de su autonomía, en los órdenes político, Hacendarío y administrativo, estas reformas han servido como punto de partida para que notables juristas, diserten y escriban sobre cuestiones municipales que nos llevarían sin duda, a entender mejor la naturaleza de la vida municipal, su organización funcionamiento y actividades, así como sus relaciones con otros órganos de gobierno y con los particulares.¹

En este trabajo se pretende hacer un breve estudio de la evolución histórica normativa del Municipio, que va desde sus orígenes hasta las épocas actuales del Municipio moderno, principalmente en el Estado de México donde me he desempeñado laboralmente desde 1993, participando en diversas administraciones en los municipios de Tlalnepantla de Baz, Atizapan de Zaragoza y por ultimo Ecatepec de Morelos, donde afortunadamente ya cuento con diez años de servicio; el actual trabajo abarca hasta el año de 2005.

Se reconoce que todos los órdenes de gobierno deben asumir corresponsablemente los programas y acciones para equilibrar recursos, con el fin de aminorar las disparidades en el desarrollo entre los estados y municipios promoviéndose una mayor redistribución de recursos y autoridad del gobierno Federal hacia los órdenes Estatal y municipal, con pleno reconocimiento a la soberanía de las entidades federativas y a la libertad municipal.

¹ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México D.F, Editorial Porrúa, 1975, p. 14

La distribución de competencias en los tres niveles de gobierno y la forma en cómo se dan las relaciones entre ellos, nos lleva al estudio de los mecanismos de coordinación gubernamental y al Sistema Nacional de Planeación que constituye uno de los principales instrumentos para el desarrollo integral de las entidades y de los municipios.

En el presente trabajo se aborda el nuevo federalismo fiscal que consiste en fomentar las iniciativas de estados y municipios para estabilizar sus finanzas públicas y consolidar sus fuentes propias de ingresos; reformar al actual sistema de Coordinación Fiscal, con el propósito de otorgar mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas y municipios, impulsar la federalización de funciones y responsabilidades gubernamentales para dar atención más oportuna y eficaz a las necesidades de la población, apoyar los incentivos de los estados y municipios para estabilizar sus finanzas públicas.

Analizaremos la facultad reglamentaria de los municipios a partir de la reforma al artículo 115 constitucional de 1983, destacando la importancia que tienen el Bando de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos Internos de los Ayuntamientos y la Administración Pública Municipal; abordaré la intervención de las legislaturas locales en los municipios, su ubicación en nuestro sistema federal el cual no está dotado de facultades legislativas en lo que corresponde a los congresos locales de legislar para los municipios. Los municipios tienen la facultad de elaborar leyes con las que se rijan sus habitantes, a fin de que puedan resolver los problemas de la localidad. Eso siempre y cuando no violen las leyes estatales y la Constitución, así lo

determinó el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en fecha 31 de Mayo de 2005, donde reconoció formalmente la facultad de los municipios para crear sus propios reglamentos en cuanto a las necesidades de cada localidad. Esto quiere decir que los dos mil 436 ayuntamientos podrán crear los reglamentos pero en materias que no estén expresamente determinadas por la Constitución, las leyes federales o estatales. Esto se determinó en el marco de la resolución de una controversia constitucional presentada por el municipio de Tulancingo contra el Congreso de Hidalgo por considerar que los diputados habían invadido esferas de atribución reglamentaria de esa alcaldía. Los municipios podrán normar cuestiones administrativas, de hacienda municipal, diversión y espectáculos públicos, anuncios y letreros publicitarios, comercio en vía pública, fauna canina y cuerpos de auxilio y seguridad, entre otros, siempre y cuando no se contrapongan a leyes estatales o federales.

El federalismo apenas se ha renovado, no hay duda de que aun queda mucho por hacer en forma decidida en los demás campos que deban federalizarse, pero también es conveniente emprender el camino para la aplicación universal de este federalismo para así finalmente consolidarlo, consumarlo a través de un federalismo fiscal, en el que cada nivel de gobierno tenga su propia fuente de ingresos; dejando mucho que desear el hecho de continuar haciendo planes nacionales de desarrollo en macro que desatienden las necesidades locales, el camino de la descentralización y el federalismo.

Esta tesis también analiza cómo en las últimas dos décadas, en México, el tema del servicio civil de carrera o de la profesionalización en el ámbito de

la Administración Pública y de la instauración de un servicio civil de carrera, ha sido objeto de atención y estudio por parte de una diversidad de personajes de mundo académico, como administrativo con muchas variantes y objetivos, pero siempre intentando propiciar y fomentar en los trabajadores, la vocación para el servicio público y realizar una auténtica carrera profesional dentro de la administración.

Utilizando el método científico, deductivo y empírico, se llega a la aceptación y entendimiento de que su práctica es una realidad que está presente en muchos países desarrollados, donde se empieza a vislumbrar esta política gubernamental que, si bien es cierto ha obedecido a una iniciativa de la parte oficial, también constituye el resultado de una política pública sustentada en una ciudadanía más exigente de ser atendida con eficacia y eficiencia, con mayor honestidad y profesionalismo en su interacción con el ente administrativo.

La necesidad de establecer la obligatoriedad de la Profesionalización del Servicio Civil de Carrera para todos los servidores públicos en general, ya que existen criterios de aplicación sólo para determinadas áreas y niveles de gobierno dentro de la propia división de poderes siendo que en ámbitos específicos, tanto del poder Legislativo y Ejecutivo existen remotamente, únicamente en el Poder Judicial se dan, de lograrse se establecerían, estándares de calidad en toda la república dependiendo del nivel de mando de que se trate, lógicamente a mayor jerarquía mayor especialización, la necesidad de generar gobiernos eficientes y eficaces, cercanos a

la ciudadanía, sustentados en resultados y mejorías visibles y de largo plazo, llevó a establecer reformas administrativas tendientes a lograr una modernización sustentada en una reestructuración de procedimientos en las instituciones gubernamentales, animada por el objetivo de lograr eficiencia y eficacia en su gestión a través de la transformación de las dependencias en unidades independientes orientadas a resultados mediante la definición clara de objetivos por alcanzar en el mediano y largo plazo. ²

En una sociedad moderna la profesionalización del servicio civil de carrera se exige para cualquier grado o escalafón en la organización administrativa de cualquier órgano de gobierno, independientemente de la filiación partidista, ésta se da para asegurar continuidad y mejora de los programas de gobierno eficacia y eficiencia; es lo que se busca en el desempeño de labores de cualquier servidor público.

Se analiza la situación actual del país a causa de que en los 3 niveles de gobierno se han cometido diversos errores a falta de un conocimiento previo o profesionalización del servicio civil de carrera dentro del ámbito de los 3 poderes ya que únicamente el poder Judicial establece, que para poder ser juez se requiere el título de licenciado en Derecho.

La hipótesis resulta en que para mejorar la administración pública debe existir una colaboración entre las autoridades para la concepción e

² Pardo, Maria del Carmen, *El servicio civil de carrera en México*”, un imperativo de la modernización gestión y política publica, México D.F, Editorial Porrúa, 1975, P. 27.

instrumentación de los programas que emprendan, tendientes a simplificar y modernizar los servicios públicos a su cargo, en condiciones de mayor eficacia, menores gastos y atención adecuada de los usuarios, dando particular énfasis a la competitividad.

Que los servidores públicos investiguen, estudien y conozcan el marco regulatorio, técnicas y principios metodológicos que rigen la actividad administrativa pública en los diferentes sectores gubernamentales, tanto en los niveles directivos, como en los técnicos y de apoyo, para asegurar la aplicación y continuidad de los programas de racionalización, modernización y competitividad administrativa.

En la gran mayoría de los países en los cuales se viene aplicando y desarrollando un cierto esquema de profesionalización en el servicio público y en otros ya un completo y complejo servicio civil de carrera, se han expuesto sus bondades y ventajas en el ámbito de las nuevas tareas que ha ido adquiriendo el Estado, que demanda personal cada vez más competente y preparado.

En este sentido, la función del control y la evaluación en los distintos ámbitos de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal constituye una de esas nuevas tareas que no obstante tienen un pasado remoto, han adquirido una especial importancia durante las dos últimas décadas en el ámbito nacional e internacional, para así contar con un mejor y más óptimo sistema de rendición de cuentas.

Esto resulta indicativo de que, actualmente, la supervisión y vigilancia del ejercicio de las funciones y del gasto y la observancia preventiva derivan en la aplicación de sanciones a conductas irregulares de los servidores públicos, lo que ha constituido un importante mecanismo institucional en el gobierno para exigir mayor honestidad y evitar la corrupción que todavía se presenta en algunas de las áreas de la administración pública.

Es necesario llevar a cabo dichas tareas mediante la ejecución de programas permanentes de auditorías hacia las dependencias, o bien a través de la aplicación de responsabilidades amonestación, sanción económica, destitución a los empleados y funcionarios que incurran en irregularidades, indudablemente requiere de la conformación de verdaderos cuadros profesionales que garanticen mayor calidad, eficiencia y eficacia en la práctica de estas funciones.

CAPITULO I

EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO MEXICANO.

1.1 EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO MEXICANO

MUNICIPIO ESPAÑOL

En la península ibérica, los iberos y lusitanos sostuvieron una prolongada resistencia ante el empuje Romano, pero al fin fueron sometidos por la República. Sin embargo, y como un reconocimiento al espíritu de autonomía de sus ciudades, los vencedores al implantar el régimen municipal, confirieron a dichas actividades los máximos privilegios para su funcionamiento en lo autónomo en lo interno, permitiéndoles para su gobierno, por ejemplo la integración de Curias que eran como senados locales con representación de los pobladores. No obstante tiempo después al desaparecer la República y establecerse el Imperio, se experimentó una tendencia centralizadora y en consecuencia, se disminuyeron las libertades municipales casi por completo. El gobierno imperial nombró y envió a los Municipios a funcionarios denominados magistrados para controlar la administración de las ciudades. No hay en España un patrón generalizado por la administración de los municipios. Sin embargo es probable que la época en España de mayor libertad municipal haya sido el primer siglo de nuestra era bajo el emperador Vespasiano (69 N. era).³

³ Ochoa Campos, Moisés, *La Reforma Municipal*, México, Editorial Porrúa, 1989, p.48.

Al derrumbarse el Imperio Romano, las ciudades ibéricas cayeron en manos de los visigodos, quienes substituyeron en los municipios a los magistrados romanos por gobernadores, pero mantuvieron su régimen municipal.

La invasión de los visigodos entorpeció la evolución del Municipio español que sufrió un proceso de centralización muy marcado. No obstante, aportaron dos instituciones genuinamente germánicas, las llamadas asambleas “*placitum vicinum y conventus publicus vicinorum*” que era la asamblea de todos los hombres libres del lugar que se reunían con función judicial y función administrativa respectivamente, antecedente de los consejos abiertos y posteriormente del consejo municipal.

LA INFLUENCIA ÁRABE

En el siglo VIII la marea musulmana invadió la península Ibérica. En los seis siglos de denominación, los árabes alentaron un notable crecimiento cultural en todas las ciudades.

“En el siglo X al instaurarse el Califato de Córdoba, se unificó el sistema y administración de las ciudades mediante Gobernadores llamados caídes o alcaldís, de donde proviene la denominación castellana alcalde para designar al Gobernante o administrador urbano.”⁴

⁴ Posada, Adolfo, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, México, Editorial Porrúa, 1979, p. 63

Pero la institución Carta de Fuero de Fuero o Privilegios no surge con sus características sino hasta la época de reconquista, durante ésta, los monarcas establecían nuevos núcleos de población con el objeto de que sirviera de dique a los ataques de los árabes, concediendo franquicias a sus moradores. Dichas franquicias tomaron el nombre de fuero de frontera.

Los monarcas españoles, empeñados en defender sus fronteras, precariamente definidas por los resultados de las batallas, patrocinaron el establecimiento de ciudades y alentaron la formación de estas, concediendo a sus habitantes amplísimos derechos conocidos con el nombre de fueros. Las ciudades se organizaron teniendo como autoridad un consejo cerrado de elección popular, los concejos nombraban a los miembros de los demás órganos municipales. Las ciudades tenían entre sus fueros el de asociarse en Hermandades para defender sus derechos frente al rey y se reconoció el de contar con representación en las cortes o asambleas legislativas de los reinos. Fue así muy amplia la libertad municipal de que se gozó en esta época, consecuencia de la guerra contra los moros y en parte también, el hecho de que los monarcas se apoyaban en los consejos para combatir a los nobles sobre los cuales trataban de financiar su poder absoluto. Sin embargo, el proceso de centralización de la autoridad real, resultante de la unidad española y que culminó con la unión de las Coronas de Castilla y Aragón, tuvo resultados adversos para los fueros tradicionales.

LA GUERRA DE LAS COMUNIDADES

Con motivo del advenimiento de Carlos V a la Corona Española se suscitaron serias controversias internas. Había recelo hacia un príncipe extranjero que desconocía el idioma castellano y que se rodeaba de consejeros que hablaban una lengua extraña. Al ser electo el monarca español, emperador del Sacro Imperio Germánico en el año 1519. Solicitó a las Cortes castellanas el dinero que requería para sufragar los gastos de coronación, varias ciudades representadas en dichas Cortes se opusieron y aún cuando el monarca logro su propósito a base de amenazas y sobornos, las ciudades, Toledo a la cabeza, resistieron por las armas al autoritarismo real. La nobleza, vieja enemiga de las comunas, se unió a Carlos V y las huestes de los comuneros fueron derrotadas en los campos de Villalar el 23 de abril de 1521.

Quedó así asegurada la autoridad real en Castilla y el Municipio, antiguo bastión de derechos humanos, fue centralizado y controlado en su funcionamiento por oficiales reales denominados Corregidores.⁵

MUNICIPIO INDÍGENA

Una forma de organización asimilable al Municipio dentro los pueblos Naohas se denominaba Calpulli (linaje antiguo). Era una comunidad de

⁵ *El municipio mexicano*, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1985. p. 80.

familias, emparentadas por lazos de consanguinidad con un mismo lenguaje dialectal, estaban ligados entre sí y a través de sus clanes integran la tribu que vivía bajo el amparo de los mismos Dioses.

“Resolvían internamente los problemas que planteaba su actividad económica cotidiana, ocupaban una extensión de tierra, patrimonio del propio Calpulli, y reconocían una autoridad que toma las decisiones fundamentales en el orden comunal. Está constituida por tres grupos: los pilli, descendientes de las familias fundadoras; los Huehuepilli, residentes y; los Macehuales o sirvientes.”⁶

En el Calpulli, la alianza de familias determinó una forma de gobierno: La del consejo.

El Calpulli tenía como órgano principal una asamblea formada por todos los varones pilli, correspondía a ésta tomar las decisiones de mayor trascendencia y nombraba a los integrantes del consejo o reunión de ancianos y prudentes, en el cual reside la autoridad efectiva. El consejo, a su vez, designaba a los funcionarios por elección tales como: Calpullec o Teacheauh, al administrador o jefe de barrios y a un jefe militar denominado Tecuhtli. Las facultades del consejo eran: la repartición de las tierras, la distribución de tareas, la imposición de cargas financieras y el reparto de los beneficios comunales.

⁶ Romero Vargas, Iturbide Ignacio, *Organización Política de los Pueblos de Anáhuac*, México, Libros Luciérnaga, 1957, p. 35

En su funcionamiento el Calpulli gozaba de un régimen de descentralización con respecto a las unidades políticas mayores.

El doctor Carlos Quintana Roldan, hace una descripción de los funcionarios que tenían a su cargo el funcionamiento del Calpulli:

El Tlatoani, asimilable al jefe político

El Teachcauh, como un administrador general del Calpulli

Los Tequitlatos, o capataces

Los Calpixques, como recaudadores de tributos

Los Tlacuilos o escribanos como cronistas del calpulli, a través de los códices.⁷

Sin embargo, coincidiendo con el doctor Quintana Roldan, la doctora Teresita Rendón Huerta, precisa sin lugar a duda:

“El Calpulli, es en algunos rasgos, similar al Municipio, pero que es incorrecto equipararlos”.⁸

MUNICIPIO EN LA COLONIA

Admirable es la forma y tiempo de presencia de la organización azteca, a partir de la fundación de Tenochtitlan en el año 1325, en la isleta del lago, refiriéndose al sitio donde fue encontrada un águila devorando una serpiente,

⁷ Quintana Roldan, Carlos, *Derecho Municipal*, 3ª. Ed., México Porrúa, 2002, p.25

⁸ Rendón Huerta, Teresita, *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 1998, p. 60.

según lo describe la leyenda respectiva. En tiempos subsiguientes la habilidad del pueblo guerrero, lo llevo a extender sus dominios desde el norte con los territorios originales de México, hasta las Hibueras en Centro América y de mar a mar expansión que perduro hasta la llegada de los conquistadores españoles en 1519, quienes encontraron efectivamente al decir de los autores Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu, a un:

...pueblo guerrero, dividido en dos clases: los vencedores y los vencidos: Por lo tanto la sociedad Azteca se encontraba perfectamente dividida en dos grupos, los privilegiados y el pueblo. Los primeros se subdividían en tres clases: la militar, la sacerdotal y la comerciante, teniendo cada una de ellas diferente trato social con marcados privilegios y que eran acentuados por sus organizaciones religiosas educativas.⁹

El primer Municipio español en México se fundó el 22 de abril de 1519 y fue denominado Villa Rica de la Veracruz. Se creó en nombre del rey de España y se le dotó de autoridades llamadas Cabildo o Ayuntamiento¹⁰ que invistieron a Hernán Cortés de las facultades legales necesarias para llevar a cabo la conquista.

⁹ Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, *Elementos Jurídicos históricos del Municipio en México*, UNAM, 1979, p. 21

Respecto a la Constitución del ayuntamiento de Tepeaca, los autores son muy escuetos, en virtud de lo cual se menciona lo siguiente como dato histórico: En la medida que Cortes avanzaba hacia el altiplano del territorio conquistable y aprovechando los centros de población nativa con los que topaban y a la vez se enfrentaban para conquistarlos, una vez sometidos los expedicionarios, también fundaban centros de población, nombraban autoridades responsables de su funcionamiento, dándoles el carácter de municipios a través del fomento al arraigo, la identidad y solidaridad entre los vecinos, tal ocurrió en Tepeaca (hoy Estado de Puebla) el 15 de Agosto de 1520, dándole el nombre de “Villa de Segura de la Frontera”¹¹

A medida en que avanzó, la colonización, se fueron creando municipios eligiéndose los integrantes de sus órganos, o bien nombrándose estos por los propios conquistadores que en ocasiones eran expresamente facultados para ello. En el periodo de 1550-1570 la Nueva España fue dividida en 40 provincias encabezadas por un alcalde mayor, a partir de 1570-1787 aparecieron las alcaldías mayores que en número de 120 constituyeron las jurisdicciones civiles en que estaba dividido su territorio. En 1573 se reglamentó la materia municipal mediante la expedición de las Ordenanzas sobre Descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias, obra de Felipe II, estos textos estuvieron vigentes hasta 1776. Los ecos de Villalar se sintieron muy pronto en América y la Real Cédula de 1º de noviembre de

¹¹ Melgarejo Vivanco, José Luis, Raíces del Municipio Mexicano, p. 115, en Quintana Roldan, Carlos, op. cit. P. 14

1591, expedida por el propio Felipe II convierte los oficios municipales en cargos vendibles, solo siguen siendo electos los alcaldes ordinarios, que son funcionarios encargados de asuntos judiciales. Con ello quedó garantizado el control de los ayuntamientos a los españoles económicamente pudientes. En 1786 se modificó la organización del gobierno con la creación de intendencias, las alcaldías mayores fueron designados partidos o subdelegaciones.

Las facultades de que disponía el Ayuntamiento en la época de la colonia eran ínfimas. Se reconoce el derecho de la Audiencia para aprobar o vetar las ordenanzas municipales y la Corona se reserva el privilegio de vigilancia que se lleva a cabo a través de alcaldes mayores, para las poblaciones de indios y mestizos, y de corregidores para las poblaciones predominantes españolas y criollas, tales funcionarios no sólo supervisan el funcionamiento municipal si no también desarrollan facultades propias de los Ayuntamientos.

La centralización del Municipio en la colonia se hizo aún más rígida en la época de los Borbones. En 1786 se promulgó la Real Ordenanza para el establecimiento e introducción de intendentes del ejército y provincia en el Reino de la Nueva España. Con base en ellas se nombran intendentes reales para lograr un mayor control de los diversos asuntos municipales, primordialmente el de la hacienda que se había descuidado

considerablemente, se faculta además, a los intendentes para sancionar las ordenanzas de los Ayuntamientos.¹²

Independientemente de la necesidad de reorganizar la hacienda municipal, la Ordenanza de Intendentes fue un medio para contrarrestar la influencia de los criollos en los Ayuntamientos, que había venido haciendo sentir en la medida en que aumentaba su cultura, riqueza y ambición política. El malestar criollo hizo crisis y en el año de 1808 el Cabildo de la ciudad de México declara al haber abandonado Carlos IV y Fernando VII la Corona Española en Manos de Napoleón Bonaparte, que el pueblo mexicano debía de reasumir su soberanía, ya que no existía monarca legítimo. La reacción española no se hizo esperar, los miembros de Cabildo fueron sometidos a prisión, donde murieron; y el Virrey Iturrigaray, presunto simpatizador de la causa criolla, fue arrestado y embarcado a España. Un último intento de volver a las instituciones municipales clásicas españolas fue hecho por la Constitución de Cádiz de 1812, en cuya elaboración participaron diputados mexicanos. En el Título VI de dicho documento se trató del Gobierno Exterior de las Provincias y de los Pueblos, y en el Capítulo I de dicho título se regularon los Ayuntamientos, estableciéndose la elección popular de los mismos, la prohibición de los oficios perpetuos y la prohibición de la reelección de los funcionarios para el periodo inmediato. Este texto llegó demasiado tarde y no resolvió completamente el problema de la centralización municipal, debido a la vigencia tan irregular que tuvo la

¹² De la Garza, Sergio Francisco, *El Municipio*, México, Editorial Jus, 1947, p.28.

Constitución de Cádiz y a que, en esos días, el país se convulsionaba ya por la lucha armada en pro de la independencia.¹³

No deja de tener interés el concepto que se tenía del cabildo o ayuntamiento. Cabildo es ayuntamiento de personas señaladas por el gobierno de la Nueva España, como son justicia y regidores. El ayuntamiento es el órgano del gobierno y la administración.

MUNICIPIO DEL MÉXICO INDEPENDIENTE

Es indispensable hablar sobre el término o concepto de municipio, tomando en cuenta que hoy en día representa retos políticos y jurídicos muy variados, entre ellos no pueden dejar de incluirse los elementos económicos, geográficos étnicos y religiosos entre los más importantes, es por ello que inicio con el punto de vista sobre el origen del término, en sus diferentes puntos de análisis.

Municipio proviene de dos palabras latinas **munus, eris.-** con el significado de cargo oficio o deber, así como del verbo **capio, is , ere** que significa tomar recibir o adueñarse por lo tanto el término municipio representa la acción de tomar o recibir tributo. A este término se une la característica que el pueblo romano aceptó en su estructura y expresó con el término **vicus, i** que significa aldea o caserío y cuando las aldeas se

¹³ Ochoa Campos, Moisés, *op.cit.*, nota 7, p.64.

multiplicaron con cercanía y proximidad notoria, apareció el termino **vicinus, a, um** con el significado de vecinos del lugar. Por tanto el significado de municipio en forma literal es de una carga oficio o deber respecto de una aldea como integrante.¹⁴

Tomando la frase del doctor Salvador Valencia Carmona: “municipio y libertad política son palabras que en los primeros días de la independencia llegaron a identificarse”.

El decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, expedido en Apatzingan el 23 de Octubre de 1814, conservó el estado de cosas imperantes en lo relativo al régimen municipal. Al consumarse la Independencia, los Municipios quedan organizados conforme a los preceptos de la Constitución de Cádiz. Por decreto del Congreso Constituyente expedido el 26 de febrero de 1822, se conservan con carácter interino, como lo había hecho el Plan de Iguala todas las autoridades, incluyendo las municipales, obligándolas a jurar sujeción a las bases constitucionales.¹⁵

El Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución de 1824 no se ocuparon del Municipio y las entidades de la Federación continuaron copiando la Constitución de Cádiz. Las bases Constitucionales del 23 de Octubre 1835, dividieron al

¹⁴ Blanco García, Vicente, *Diccionario Latino – Español y Español Latino*, Madrid 3ª. Ed. M. Aguilar, 1948, pp. 219, 389, 390.

¹⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, México, Editorial Porrúa, 1985, p. 88.

territorio de la República en departamentos, estos fueron administrados por juntas departamentales de elección popular y con facultades económicas, electorales y municipales. Fue hasta las Leyes Constitucionales de 1836, la que consagró como constitucionales a los Ayuntamientos, cuando se les reglamentó previendo su integración a base de la elección popular dotándolos de facultades y creando las prefecturas como autoridades intermedias y jerárquicas entre los Municipios y los Gobernadores. En estas leyes existe la (LEY VI) denominada división del territorio de la República y Gobierno interior de los pueblos, que de acuerdo con este tema es la más completa del siglo XIX. Las Bases Orgánicas de 1843 continuaron con este proceso radicalmente centralizador.¹⁶

El Acta de Reforma de 1847, que marcó el retorno al sistema federal implantado en la Constitución de 1824, no se refiere al Municipio como tampoco lo hizo la Constitución de 1857, quedando así su regulación desplazada a las Constituciones de los Estados.

La aplicación de las Leyes reformistas de desamortización tuvo para los Municipios efectos negativos, en cuanto que quedan obligados a enajenar sus bienes propios no destinados directamente a un servicio público, lo cual los privó de gran parte de su hacienda.

¹⁶ Fernández Ruiz, Jorge (coord) *Régimen Jurídico Municipal en México*, México, Porrúa , 2003, p. 29.

EL MUNICIPIO EN LA REFORMA

“El Plan de Ayutla 1854 se dirigió a derrocar el gobierno de Santa Ana y fijar las bases constitucionales que permitieron al pueblo reasumir su soberanía. Impulsó el sistema representativo y popular, auspició la reorganización de los Ayuntamientos bajo la forma electiva lo que fue confirmado por la Constitución de 1857.”¹⁷

La Constitución de 5 de febrero de 1857 determinó la organización del país en forma de República representativa democrática federal.

Sin embargo, olvidó elevar a precepto Constitucional, el régimen de Municipalidades y sólo se ocupó del Municipio en el Distrito Federal y en los Territorios, para establecer la forma popular de elecciones de las autoridades Municipales.

En 1861, se expidió un decreto sobre elecciones que disponían que el Ayuntamiento de la capital estuviera compuesto por 20 regidores y 2 procuradores. Dividiendo el distrito en partidos y en cada uno de estos había prefectos.

Posteriormente en el año de 1861 se decretó la cesación del cobro de alcabalas del derecho de traslación de dominio, que más afectó la economía municipal.

¹⁷ Ochoa Campos, Moisés, *Los Principios Políticos Sostenidos por el Plan de Ayutla*, México, Editorial Porrúa, 1955, p. 38.

El Estatuto Provisional del Imperio promulgado por Maximiliano, en 1865, dividió el territorio del país en Departamentos; cada Departamento en Distritos y cada Distrito en Municipalidades, dando nuevo énfasis a control intermedio de los Prefectos y Subprefectos, es decir centralizando las funciones municipales y estableciendo rígidas jerarquías, los Departamentos eran administrados por Prefectos los Distritos por Subprefectos y los Ayuntamientos por los alcaldes.

“El sistema Municipal continuó siendo tutelado por el régimen de prefecturas alcanzando su culminación en la época del General Díaz, agrupando a los Municipios en Distritos bajo el control de un Jefe Político, funcionario dependiente del Gobernador, sin control de ninguna especie, cuyo desempeño despertó profundo odio y fue una de las causas del estallido revolucionario de 1910”.¹⁸

1.2 BASES CONSTITUCIONALES DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL.

LA REFORMA MUNICIPAL DE LA REVOLUCIÓN.

Una de las causas que dio origen al movimiento revolucionario de 1910, fue que durante la época Porfirista, la Constitución de 1857 no era respetada íntegramente, a pesar de ser la base legal utilizada como fundamento del gobierno dictatorial del General Porfirio Díaz.

¹⁸ Fernández Ruiz, Jorge (coord) *op.cit.*, nota 16, p. 34.

Como puede apreciarse, la Constitución de 1857, tan notable en múltiples materias, en la cuestión municipal no estipuló sino las generalidades de la vida municipal.

El artículo 117 de aquel ordenamiento precisaba que las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a los Estados y por esa virtud los asuntos municipales se regularon como cuestión netamente local de los Estados.

También el artículo 109 de esa Constitución resulta antecedente del actual 115 en materia municipal, mediante las reformas que al texto de 1857 hiciera Don Venustiano Carranza en Veracruz el 25 de diciembre de 1914, donde ya establece que la base de la división territorial y de la organización política de los Estados deberá ser el Municipio Libre, no obstante que durante el gobierno Porfirista, el Municipio Libre desaparece de la organización política mexicana a causa de las jefaturas políticas.¹⁹

Estos hechos hicieron que en los programas políticos de acción de los grupos opositores al gobierno de Díaz, se incluyera postulados que exigían la libertad Municipal, la desaparición de las jefaturas políticas que constituían un instrumento de control del gobierno central, así como la autonomía Municipal, estos postulados determinaron los factores más importantes del origen de la revolución.

¹⁹ Tena Ramírez, Felipe, *op.cit.*, nota 15, p. 604.

Desde su origen la Revolución Mexicana postuló, la libertad Municipal inscribiendo su demanda desde 1906, en el programa del Partido Liberal Mexicano repitiendo su reclamo en: El Plan de Valladolid; en el Plan de San Luis; Plan Reyista; Pacto de la Empacadora, en el Programa de Reforma de los Zapatistas, en las adiciones al Plan de Guadalupe y en forma indirecta en algunos documentos políticos de su época.

“De estos programas políticos sobresalen el del Partido Liberal Mexicano presidido por los Hermanos Flores Magón, que en su proclama política de 1° de Junio de 1906 consagran la libertad Municipal y la supresión de los Jefes Políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los Municipios y sus robustecimientos.”²⁰

“El partido Democrático en su manifiesto a la Nación del 22 de Enero de 1909, se proclamó por los fueros de la Libertad Municipal, quitando a los Ayuntamientos la oprobiosa tutela de los Jefes Políticos.”²¹

“El Plan de El Zapote, de 21 de abril de 1901, con el que se encendió la primera llama revolucionaria en el sur, consagraba demandas agrarias y la defensa del sufragio efectivo.”²²

²⁰ González Ramírez, Manuel, *Fuentes para la Historia de la Revolución Mexicana*, México, 1954, p. 34.

²¹ Romero Flores, Jesús, *Análisis Histórico de la Revolución Mexicana*, México, 1939, p. 53.

²² Idem.

La Revolución se propaga por todo el país atendiendo al llamado del Plan de San Luis proclamado por Francisco I. Madero el 5 de febrero de 1910, en sus consideraciones expresa que: “La división de poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna, añadiéndose que las Cámaras de la Unión, no tienen otra voluntad que la del dictador”.

En el Plan de Ayala.- se proclamó el derecho de la tierra y la expropiación de tierras monopolizadas por terratenientes.

El programa de reformas político-sociales de la Revolución aprobados por la Soberana Convención Revolucionaria, expedida en Jojutla Morelos el 18 de Abril de 1916, consignó los postulados del Zapatismo en materia Municipal, al concluir la Independencia de los Municipios.

El Pacto de la Empacadora firmado en Chihuahua el 25 de Mayo de 1912 contiene dos puntos importantes sobre el régimen municipal: Independencia y Autonomía de los Ayuntamientos y la supresión de los cargos de Jefes Políticos.

El plan de Guadalupe.- Que en forma de decreto expidió Don Venustiano Carranza proclamó “el establecimiento de la libertad municipal como institución Constitucional”.

El 26 de Diciembre de 1914, Venustiano Carranza publica en Veracruz un decreto con adiciones al Plan de Guadalupe a través del cual se constituye

uno de los antecedentes más importantes del artículo 115 de la Constitución de 1917.

EL MUNICIPIO EN EL CONSTITUYENTE DE 1917.

Los Constituyentes de Querétaro no dudaron en llevar el principio de libertad Municipal a la Constitución de 1917, el proyecto del primer Jefe Don Venustiano Carranza fue admitido sin objeciones, aún cuando carecía de autonomía financiera. Este punto fue el que dividió a los Constituyentes y produjo amplias polémicas. El proyecto presentado por Venustiano Carranza era el mismo que años atrás había promulgado como reforma al artículo 109 de la Constitución de 1857, habiendo quedado de la siguiente manera: ...artículo 115. “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, el Municipio libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades entre éste y el Gobierno del Estado”.²³

Esta primera fracción del artículo 115 fue aprobada por la Asamblea Constituyente, en la misma se consagraba la libertad municipal.

La fracción segunda del proyecto decía:

²³ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa,, 1985, p.97

“II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado, en una proporción y término que señala la legislatura local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley”.

Esta fracción otorgaba la intervención de los inspectores dentro de la vida municipal y estableció una clara oposición, ya que además es inadecuado dejar toda clase de recaudación de impuestos al Municipio, incluyendo los que corresponden a los Estados.

El Diputado Heriberto Jara aclaró el sentido municipalista expresando... “no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, en una palabra el Municipio se le ha dejado una libertad muy reducida casi insignificante, podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en que esté constituida por sus tres poderes”.²⁴

Otro Constituyente, Martínez de Escobar se opuso a la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias que se

²⁴ Valades, José C. *Historia General de la Revolución Mexicana*, México, Ed. Valle de México, 1988, p. 110.

suscitaron entre los Municipios y el Estado, a raíz de su relación hacendaría, ya que se consideraba un ataque directo a la soberanía de los Estados.

Después de muchas discusiones se llegó a un acuerdo para asegurar la libertad económica del Municipio; se buscó una protección legal que garantizara el ejercicio de los actos estableciendo una autoridad que vigilara esa autonomía sin afectar la libertad de los Municipios.

Se facultó a las legislaturas locales para que determinaran cuáles deberían ser los impuestos municipales y cuales los estatales, tomando en cuenta la fuente de riqueza acorde a la naturaleza de cada entidad federativa.

A través de una segunda sesión de la comisión de Constitución se presentó un nuevo proyecto donde se señaló que el Municipio administraría libremente su hacienda y que los impuestos que formarían la hacienda municipal serían los necesarios para atender a sus diversos ramos que asigne el Estado a cada Municipio y que la recaudación de los impuestos estatales sería realizada por el Estado sin participación municipal.

La autoridad competente para resolver las controversias entre el Estado y el Municipio sería el Tribunal Superior de cada Estado.

Finalmente la fracción II del artículo 115 Constitucional fue aprobada quedando de la siguiente manera:

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 siguientes bases:

Fracción II.- Los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán los suficientes para atender a sus necesidades.

Al Constituyente de Querétaro se debe un gran paso en la reforma radical de nuestra organización edilicia, de los 128 artículos que formaba la Constitución de 1857, habían sido modificados 49, entre ellos el 109, relativo al régimen municipal, el artículo 109 paso a ser el 115 de la Constitución de 1917.

EL MUNICIPIO EN EL ESTADO CONTEMPORÁNEO

El Municipio es una unidad política dentro del Estado. Su base es una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales, en este aspecto, el Municipio dispone de una esfera particular de competencia. Pero el Municipio no está separado del Estado sino, por el contrario, integrado a su estructura. El orden estatal le da vida jurídica, determina las facultades de sus

órganos y obliga a todos sus habitantes a cumplir con las leyes nacionales, frecuentemente, los órganos municipales están obligados a aplicar dichas leyes a casos concretos y en esta medida son ejecutores del orden estatal.²⁵

A) El problema fundamental que plantea la relación del Estado con el Municipio es preservar la integridad de aquél sin socavar la libertad de éste. Dos son los sistemas que se han ideado para regular dicha relación; el centralizado y el descentralizado.²⁶ La relación es centralizada²⁷ si se presentan las siguientes características:

1. Las facultades otorgadas a los órganos del Estado son sumamente amplias, por lo cual la esfera de acción de los órganos municipales es notoriamente reducida. Esto significa que la mayor parte de las decisiones que afectan al Municipio son tomadas por autoridades ajenas al mismo.
2. Los órganos municipales están encuadrados dentro de una estructura jerárquica, forman parte del Gobierno Nacional y se

²⁵ González Ramírez, Manuel, *op.cit.*, nota 20, p.74

²⁶ El estudio más completo que se ha realizado sobre el particular es el de Harold F, Alderfer intitulado, *Local Government in Developing Countries*, publicado en 1964 por Mc Graw Hill Book Co. New York., dicho autor reconoce cuatro tipos diversos: el francés, el inglés, el soviético y el tradicional. Pensamos que todos ellos pueden reducirse a los arriba descritos.

²⁷ Hemos denominado centralizada a este tipo de estructura en razón del papel primordial que en ella juegan los órganos centrales o nacionales. La pureza terminológica del derecho administrativo usaría el término desconcentración, en virtud de la delegación de facultades en órganos jerárquicos interiores.

escalonan en tal forma que existe una clara dependencia de los órganos municipales con respecto a los órganos nacionales.

3. Los órganos municipales aplican en gran medida el orden nacional siendo primordialmente ejecutores de éste.

Este sistema nació en Francia, donde ha funcionado impecablemente y se ha extendido a Europa Occidental, cercano, medio y lejano oriente, América del Centro y del Sur y la mayor parte de África. Lo practican también los Estados Socialistas que realizan la centralización a través del Partido Comunista. Este sistema estuvo vigente en México en diversas etapas de nuestra historia con resultados nefastos, ya que fue usado como instrumento de opresión municipal.

B) La relación es descentralizada si se presentan las siguientes características:

1. Los órganos municipales están dotados de amplia competencia, por lo que la mayor parte de las decisiones que afectan al Municipio son tomadas por las autoridades del mismo.
2. Los órganos municipales están libres de la relación jerárquica, no hay intermediarios entre los órganos nacionales y los locales, de tal manera que pueden afirmarse que dichas autoridades se dividen en razón de sus respectivas competencias.

3. Los órganos municipales aplican el orden nacional solo en determinados casos.

El sistema de descentralización municipal es fundamentalmente inglés²⁸ y fue heredado a los países anglosajones.

Todo sistema de descentralización municipal tiene como consecuencia un amplio margen de libertad en la actividad de los órganos locales, lo cual se traduce en la autonomía de éstos por lo que hace al manejo de los intereses comunitarios. Por otra parte, al ligarse dicho sistema con la idea democrática, se logra, no sólo que el Municipio disponga de órganos propios, sino que éstos queden integrados con base en la voluntad popular.

“La idea de la descentralización municipal, lleva a sus últimas consecuencias, constituye la autodeterminación, o sea, la facultad que el orden estatal concede a las corporaciones locales para que estas se otorguen sus principios de gobierno, dentro de los límites señalados en la Constitución del propio Estado. Esta idea se ha materializado en algunas entidades federativas de los Estados Unidos de América con resultados tan desiguales como discutidos.”²⁹

²⁸ La tendencia en Inglaterra el día de hoy es hacia la centralización, debido a la gran cantidad de facultades de que se van dotando a los órganos nacionales: Porret, R.M. *British Government and Politic*, Heinemann, London 1968, y p. 371 y s.s., Clarke, j.j.; *Outlines of local Government of the United Kingdom*, Pitman, London, 1969, capítulos 3 y 4.

²⁹ Macdonald Austin, F, *Gobierno y Administración Municipal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959, y pp. 64-75. Snider Clyde, F, *American State and local Government*, Appleton – Century – Crofts, New York, 1965, pp. 27 y 28.

“El Municipio mexicano fue concebido, primordialmente, como una entidad descentralizada³⁰, la realidad no ha cumplido en todos los casos dicho propósito.”

EL MUNICIPIO DENTRO DEL ESTADO FEDERAL.

El Municipio, sea centralizado o descentralizado con respecto a la unidad política nacional, presenta problemas de mayor complejidad cuando está situado en un Estado que, como el nuestro, es de tipo federal. En efecto, la relación del Municipio dentro de dicha estructura es doble, por una parte, con los órganos de gobierno del Estado miembro de la Federación, en que se localiza y por la otra, con los órganos de la propia Federación.

En nuestro Derecho Constitucional el cuadro normativo del Municipio queda determinado en la siguiente forma:

- A) La Constitución Federal dicta los principios fundamentales de organización de los Municipios, que operan como la Carta Magna de los mismos.

- B) La Constitución del Estado miembro de la Federación fija las características del régimen municipal y determina su esfera de competencia, subordinándose a los lineamientos trazados por la Constitución Federal.

³⁰ Posada, Adolfo, *op.cit.*, nota 8, pp. 176-199.

- C) Son aplicables, dentro del ámbito municipal, las leyes federales y estatales en las materias respectivas.
- D) La Ley Orgánica Municipal expedida por las legislaturas respectivas organiza a las corporaciones locales.
- E) Las ordenanzas municipales, creadas por los Ayuntamientos, obligatorias para todos los habitantes del Municipio.

En los Estados de tipo unitario el esquema es más sencillo, en virtud de que no existe más que una Constitución y una legislación derivada de ella.

GOBIERNO MUNICIPAL. Visto ya el lugar que ocupa el Municipio dentro de las unidades políticas mayores en el seno del Estado contemporáneo, procederé a considerar en su organización.

Entre las formas de gobierno municipal reconocidas por la práctica institucional, son las siguientes: gobierno por Alcalde-Concejo,³¹ gobierno por comisión y gobierno por gerencia.

- A) El gobierno por Alcalde-Concejo responde, en el plano municipal, a la división de las funciones legislativas y ejecutiva.

³¹ Se acostumbra utilizar, en lengua española, al tratar esta materia, el termino castizo Concejo para designar a las asambleas municipales existentes independientes de su nacionalidad. Ha sido consagrado por el uso el empleo del termino alcalde para designar al ejecutivo municipal, a pesar de que en la tradición hispánica dicho funcionario desempeñaba funciones judiciales.

El Concejo es un órgano de deliberación y decisión cuyas facultades se materializan en la expedición de cuerpos legales de aplicación general en el Municipio y que se conocen con el nombre genérico de ordenanzas municipales³². Goza el Concejo además, de facultades financieras y de control general de la administración.

El alcalde es el funcionario ejecutor de las determinaciones del Concejo y en quien quedan depositadas, asimismo, las funciones de promoción y de jefatura política.

Ambos órganos provienen de la elección popular. Esta liga del Concejo Municipal con el pueblo parece ser una de las prácticas políticas más arraigadas en la humanidad.

B) El Gobierno por Comisión existe la autoridad está concentrada en el Concejo Municipal. Una vez electo el Concejo comisiona a cada uno de sus miembros para el desempeño de un cargo municipal determinado, o bien los agrupa en comités para el mismo fin, uno de ellos funge en ocasiones como Alcalde, pero en este caso dicho funcionario está subordinado al Concejo, debe su nombramiento al mismo y sus funciones se circunscriben a las meramente representativas.

³² La naturaleza de las ordenanzas municipales es legislativa, sin embargo debido a lo reducido de su ámbito especial y materia de validez se consideran unánimemente por la doctrina como normas individualizadas.

El gobierno de Comisión tiene las ventajas y las desventajas inherentes a los cuerpos colegiados. Por una parte toma sus decisiones con mayor ponderación; sin embargo, presenta el problema de la pluralidad de decisiones ejecutivas y en consecuencia, la lentitud en la aplicación de sus determinaciones. Por otra parte, se ha señalado como defecto del sistema que se comenta, el hecho de que se dejan las funciones administrativas municipales, que requieren por lo menos un grado mínimo de especialización, en manos de aficionados. Por último, con este tipo de gobierno, la responsabilidad administrativa tiende a dividirse.

El sistema ha funcionado más que satisfactoriamente en algunos lugares, e ejemplo clave lo rinde el éxito del Municipio Inglés con base en este tipo de gobierno.

C) El sistema de la gerencia municipal es de creación reciente y se basa en los métodos de organización de las sociedades anónimas. El Consejo Municipal electo popularmente, sigue siendo el órgano legislativo, determina las directivas generales del Municipio, tal y como lo hace el consejo de administración de una sociedad anónima, el Consejo contrata un gerente municipal (city manager) en cuyas manos queda la administración pública en todas sus fases. El gerente municipal,³³ es un técnico con estudios

³³ La Universidad de Michigan, primero y después otras de la Unión Americana han elaborado programas de preparación para directores municipales. Se ha fundado la Asociación Internacional de gerentes Municipales que dedica parte de sus actividades a difundir las técnicas de administración municipal impartiendo cursos y publicando obras, algunas de ellas ya al español.

especializados y que, a semejanza del gerente de una sociedad anónima, tiene el control de la administración y es responsable ante el Consejo. El sistema de city manager ha tenido gran popularidad y difusión en los Estados Unidos de América.

Se trata pues, de una técnica desarrollada en la administración de los negocios privados y aplicada al gobierno de las comunidades locales. Los resultados hasta ahora han sido satisfactorios y se ha calificado al sistema con máxima contribución de los Estados Unidos a la Administración Municipal.

Sin embargo, este sistema presenta el problema de dejar a la comunidad sin liderazgo político, función que difícilmente puede colmar el Consejo por su propio carácter colegiado.

Más adelante se comentarán de nuevo estas fórmulas de gobierno municipal relacionándolas con el Municipio mexicano.

EL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN MEXICANA.

Al no fijar la Constitución Federal los requisitos para la creación de Municipios, dejó amplio margen a las Constituciones de los Estados para que se ocuparan del problema, de acuerdo con sus necesidades internas.

Las Constituciones Políticas de los Estados de la República se ocupan en cada caso y dentro de su articulado, de reglamentar el régimen municipal, tanto en su situación legal, como en sus facultades administrativas.

Los vicios que registran las Constituciones de los Estados atentan en contra de la libertad municipal, son los siguientes:

- 1) Considerar a los ejecutivos de los Estados como superiores jerárquicos de los Ayuntamientos.
- 2) Conferir a los Gobernadores facultades para realizar los actos de las autoridades municipales.
- 3) Otorgar a las legislaturas de los estados el derecho de integrar o en su caso declarar disueltos los Ayuntamientos.³⁴

En materia de autonomía atentan en contra del Municipio Libre, representa un retroceso centralizador contra las instituciones municipales en favor de los Gobernadores de los Estados, en las cinco fracciones que son: A) Facultad Hacendaria, B) Facultad Legislativa, C) El orden laboral y la facultad correlativa de regularlo, D) Facultad decisoria, E) Facultad de ampliar o reducir los Servicios Públicos.

Por regla general, las Constituciones estatales fijan los principios básicos de su división territorial identificando a los Municipios mediante

³⁴ *Federalismo y Reforma Administrativa Municipal*, Villahermosa Tabasco, INAP, p.115.

nombres y estableciendo sus límites geográficos; sin embargo, hubo algunos casos en que esta materia fue delegada expresamente a la legislatura del estado, la cual creó el mapa municipal a través de la Ley Orgánica respectiva.

“Todas las Constituciones Estatales facultaron a la legislatura respectiva para cambiar la composición municipal originaria de acuerdo con sus necesidades internas, pero solo unas cuantas dieron la adecuada protección constitucional a los Municipios frente a las determinaciones de los órganos centrales que pudieran afectarles a este respecto.”³⁵

Las Constituciones de los Estados de Morelos, Puebla y Sonora, son las mejor redactadas en este capítulo, facultan a la legislatura estatal para erigir nuevos Municipios dentro de los límites de los existentes, siempre y cuando cuenten con una población mínima, cuyo número se fija en el propio texto y con elementos suficientes para proveer a su existencia política, exigen además, que se conceda voz al Ayuntamiento o Ayuntamientos afectados, así como al Ejecutivo local, y que la creación sea aprobada por las dos terceras partes de los miembros del Congreso. Facultan también a la Legislatura para suprimir aquellos Municipios que carezcan de elementos suficientes para proveer a su existencia política, siempre que la supresión sea aprobada por las dos terceras partes de los miembros del Congreso y que el Ayuntamiento o Ayuntamientos interesados y el Ejecutivo sean oídos (Morelos. Art. 40, fracc. XI y XII y Sonora. Art. 64, fracc. XII y XIII). Un sistema similar sigue Campeche (Art. 43, fracc. I), Michoacán (Art. 44, fracc. IV y V), Oaxaca (Art. 59, fracc. IV y

³⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op.cit.*, nota 23, p. 121

V), Sinaloa (Art. 43, fracc. VII y VIII bis), Zacatecas (Art. 102 y 103); Estado de México esta disposición se encuentra en el artículo 42 de La Ley Orgánica Municipal. Las demás Constituciones carecen por lo menos de uno de los elementos apuntados en el párrafo anterior.

Ámbito municipal y ámbito estatal. La Constitución Federal delegó en las estatales la determinación del papel que juega el Municipio en relación a las funciones del Estado-miembro y la fijación de la competencia que corresponde a aquél.

La doble situación del Municipio como delegado de órganos federales y estatales, y a la vez como creador y ejecutor de sus propias normas es la formula comúnmente aceptada en las Constituciones y Leyes Orgánicas de los Estados. Con ello se obtiene la integración municipal al sistema federal y se alivia a las entidades federativas de una parte de sus cargas burocráticas, este último aspecto es particularmente importante si se tienen en cuenta los modestos recursos de que disponen algunos Estados. Hay Leyes Orgánicas municipales que expresan la doble situación apuntada con cabal claridad. Así la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos establece en su Art. 21:

“Para la mejor dirección y administración de los asuntos municipales, los Ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:

En el Ramo de Gobernación:

I. Cumplir y hacer cumplir, en la parte que les corresponda, las leyes, decretos y disposiciones del Estado o de la Federación, y los Reglamentos Municipales”.

La Ley de Municipios del Estado de Durango establece en su Art. 25.

“Los Ayuntamientos al ejercer sus atribuciones respectivas desempeñaran dos clases de funciones:

I. Las de reglamentación, para el régimen de gobierno y administración del Municipio.

II. Las de inspección concerniente al cumplimiento de las disposiciones reglamentarias que las mismas dicten, así como el de las Leyes Federales y del Estado.”

La avanzada legislación del Estado de México, uno de los cuerpos legislativos más avanzados sobre el Municipio, define al Municipio como una institución autónoma para su gobierno interior y para la administración de su hacienda, consigna la división municipal del Estado, los requisitos para la creación y supresión de los Municipios, crea la Comisión de Derechos Humanos, de Protección Civil y la de Planeación.

Muy importante es la detallada relación que hace de las atribuciones del Ayuntamiento, así como específicamente los que competen al Presidente Municipal, síndicos, regidores, secretario, tesorero, delegado, contraloría y la responsabilidad de los servidores públicos.

Otro problema es la determinación de la esfera de competencia de los órganos municipales. Aunque las reglas respecto a la distribución de competencias no se encuentran siempre claramente determinadas, priva en nuestro sistema la idea de que el Municipio debe actuar realizando las facultades que específicamente le señala la Constitución del Estado o la ley Orgánica respectiva. Estados hay, sin embargo, que aceptan la regla contraria, así Hidalgo establece en el artículo 78 de su Constitución:

“Son atribuciones de las Asambleas Municipales:

I. Expedir reglamentos de policía y buen gobierno sobre las ramas y materias de Administración Municipales, entendiéndose por tales aquellas que no estén reservadas a la Federación o al Estado.”

Este sistema es el más congruente con la consagrada en nuestra Constitución. Tiene la indiscutible ventaja de dejar a las autoridades municipales un amplio campo de acción como el poder realizar una importante labor promocional, contribuyendo al desarrollo del propio Municipio y como consecuencia de ello a la vigorización del sistema.

Los Estados más avanzados en esta materia son: Campeche, Colima, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Coahuila, Veracruz, Zacatecas.

Formas de gobierno municipal. La forma de gobierno municipal aceptada en las Constituciones de los Estados es la del Alcalde-Concejo.

Existen Estados cuyas leyes orgánicas establecen el nombramiento del presidente municipal por el Ayuntamiento de entre sus propios regidores electos popularmente. Durango (Art. 12), Guerrero (Art., 27, 29 y 30), Morelos (Art. 17) y Puebla (Art. 26 y 27). Se presenta indudablemente un matiz del gobierno por comisión, sin embargo, los casos mencionados no corresponden estrictamente a dicha fórmula gubernativa, en razón de que el grueso de las facultades administrativas se sigue depositando en los Presidentes municipales y no en el Consejo por Comisión.

No debe pensarse que las comisiones previstas en las leyes Orgánicas Municipales constituyen un elemento del gobierno por Comisión.

Tales órganos no son sino auxiliares administrativos de indiscutible utilidad integrados por los regidores, pero sin que en ellos se delegue la función ejecutiva que permanece en el Presidente municipal.

El sistema de gerencia municipal no se aviene con un sistema, como el nuestro, en que el principio de elección popular de cualquier órgano ejecutivo está profundamente arraigado. Al efecto, basta ver los términos tan claros del

artículo 115 en su fracción I que establece. “cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, ahora bien, la palabra Ayuntamiento tiene en nuestro derecho un significado que engloba todos los órganos municipales, incluido el Presidente municipal, así lo entienden constituciones y leyes orgánicas municipales. No cabría la argumentación de que el gerente municipal es un órgano meramente técnico ya que, por lo menos en nuestro medio, es difícil separar los problemas técnicos de la comunidad de los problemas políticos involucrados.

Conviene aclarar que, en virtud de una disposición constitucional, podría pensarse que existen bases para el establecimiento de dicha forma de gobierno. El segundo párrafo de la disposición que se comenta, prohíbe la reelección para el periodo inmediato de los Presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos agregando. “las personas que por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñan las funciones propias de esos cargos...” Está pues previsto el caso de que el Presidente municipal pueda ser nombrado por alguna autoridad, sin embargo, tal precepto se refiere a los funcionarios nombrados por el Gobierno o la Legislatura, en el caso de faltas de los titulares por ausencia o desaparición de los órganos municipales.

Los funcionarios de los Ayuntamientos son por lo general los siguientes. Los regidores, con funciones deliberativas y decisorias, el Presidente municipal, como parte integrante del cabildo, autoridad ejecutiva, y los síndicos quienes a su vez también integran el cabildo, a quienes usualmente se encomienda la procuración, defensa de intereses y

representación jurídica del Municipio y en ocasiones también funciones del carácter hacendario.³⁶

1.3 PARTICIPACION DEL MUNICIPIO EN ACTOS ESTATALES.

Hay en las Constituciones de los Estados, dos casos en que las autoridades municipales participan en la formación de la voluntad estatal.

A) Los Ayuntamientos tienen la facultad de iniciar leyes ante el Congreso Local.

B) Los Ayuntamientos participan en la reforma constitucional, casi todas las Constituciones de los Estados son poco flexibles, su procedimiento de reforma, a diferencia del que corresponda a las leyes ordinarias, incluye un elemento de fuerza legal aumentada que es precisamente de la intervención de las autoridades municipales.

1.4 REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

El artículo 115 regulaba la organización de los Estados de la Federación, postula al Municipio libre como base de división territorial y su organización política y administrativa. Además regulaba algunos aspectos del poder ejecutivo y del poder legislativo de los estados como son, el termino para el gobernador del Estado

³⁶ *Federalismo y Reforma Administrativa Municipal*, Villahermosa Tabasco, INAP, p.135.

que no podrá exceder en seis años, que deberá ser electo directamente y que no podrá ser reelecto en forma absoluta, regula el número de diputados de cada Estado, establece la no reelección pero solo en forma relativa, ya que solo la prohíbe para el periodo inmediato, disponía que deberá haber diputados de representación proporcional. El texto original del artículo 115 aprobado por el Constituyente de 1917, ha sido reformado y adicionado once veces:³⁷

A) Primera Reforma

La primera reforma apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, se hizo para regular el mínimo de diputados que debía tener cada Estado ya que el número de representantes en las legislaturas de los Estados debería de ser proporcional al de habitantes de cada uno, adicionándose al antepenúltimo párrafo del artículo, en los siguientes términos. “Pero en todo caso no podrá ser menor de 7 diputados en los Estados cuya población no llegue a los 400 mil habitantes y 11 en los Estados cuya población sea superior a la última cifra”.³⁸

B) Segunda reforma

Fue publicada en el Diario Oficial del 29 de abril de 1933, establece la prohibición de reelección para los gobernadores de las entidades federativas,

³⁷ Fernández Ruiz, Jorge (coord) *op.cit.*, nota 16, P. 31

³⁸ Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones.- Tomo VII p. 371.

prohíbe la reelección para el periodo inmediato a los diputados locales y a los miembros de los Ayuntamientos adicionándole un párrafo a la fracción primera del artículo 115 y reestructurando el párrafo 3 en los siguientes términos.

A la fracción primera se le adicionó lo siguiente:

“Los Presidentes Municipales, Regidores, los Síndicos del Ayuntamiento, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.”³⁹ Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñan las funciones propias de ese cargo, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios ya antes mencionados cuando tengan el carácter de propietario, no podrán ser electos para el periodo inmediato como suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

A la fracción III corresponde lo siguiente. *“La elección de los gobernadores de los Estados de la legislatura local será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.”*

Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo, podrá volver

³⁹ Ibidem, p. 371

a ocuparse ese cargo ni aun por el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados de despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

- a) El Gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional aun cuando tengan distinta denominación.*
- b) El Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los últimos dos años del periodo”.*

Fue en la parte final del artículo 115 donde se adicionó la prohibición de no reelección a los diputados locales en los siguientes términos.

Los diputados a la legislatura en los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiera estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

C) Tercera reforma

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1943, se hizo para modificar la parte final del párrafo segundo de la fracción tercera que disponía que los gobernadores no podrían durar en su cargo más de 6 años, quedando de la siguiente manera:

“los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de 6 años.”⁴⁰

D) Cuarta reforma

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947, consagró el derecho de sufragio a las mujeres al incluir a la fracción primera el siguiente párrafo. *“En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.”⁴¹*

E) Quinta reforma

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1953, en la que se suprimió el párrafo que hemos transcrito en el apartado anterior y que había sido reformado en 1947 y estos con motivo de que en esa

⁴⁰ Ibidem, p. 545

⁴¹ Idem.

misma fecha de 1953 se reformó el artículo 34 Constitucional para otorgarles plena ciudadanía a las mujeres.

F) Sexta reforma

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, adicionó las fracciones cuarta y quinta con el objeto de que el Municipio estuviese en aptitud de realizar las actividades señaladas en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano dándole atribuciones legislativas a los municipios quedando de la siguiente manera:

“Fracción cuarta. Los Estados y Municipios, en el ámbito de su competencia expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos de acuerdo con la ley federal de la materia.”

“Fracción quinta. 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 competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.”

G) Séptima reforma

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, adicionó el artículo 115, aumentando un párrafo a la fracción tercera para introducir el sistema de diputados de mayoría de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes, esto con el objeto de fortalecer nuestro sistema democrático dándole participación a las minorías, a continuación transcribo el párrafo respectivo:

“De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de mayoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de 300 mil habitantes“

H) Octava reforma

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, reestructuró totalmente el artículo 115, convirtiendo sus cinco fracciones en diez. Se reforma la fracción III estableciendo la competencia mínima a cargo de los Municipios, pero tomando en cuenta la realidad de nuestro país, en donde existen gran variedad de Municipios, con peculiares condiciones territoriales y socioeconómicas, así como su diferente capacidad administrativa y financiera.

La fracción a la que nos referimos dice textualmente:

“III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos...”

Anteriormente tampoco estaba bien definida la facultad de las entidades federativas para intervenir en los casos en que no existiera Ayuntamiento en algún Municipio o se declarasen desaparecidos, suspendidos o revocados los poderes. Para resolver esta cuestión fueron adicionados tres párrafos a la parte final de la fracción I del artículo 115, en donde se establecen los principios por los cuales se podrá suspender un Ayuntamiento o declarar que ha desaparecido o ha sido revocado el mandato de alguno de sus miembros. A continuación se transcriben los tres párrafos:

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

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 procediere que entraren en funciones los suplentes ni que celebraran nuevas

elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos, a los Concejos Municipales que concluyan los periodos respectivos.

“Si alguno de los miembros dejara de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente o se procederá según lo disponga la ley.”⁴²

Siempre fue aspiración la participación democrática de todos los vecinos en el proceso electoral, para ellos se implantó un sistema electoral en que las minorías tuvieran una representación proporcional, un sistema para vigorizar la participación plural y democratizar la gestión de los Ayuntamientos.

Para lograr esto, se dispuso que todos los Ayuntamientos se integraran con representantes de mayoría proporcional. Así se reformó el último párrafo de la fracción VIII del artículo 115 constitucional que establece: “Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.”

Para fortalecer al Municipio con los medios económicos necesarios para cumplir con sus funciones propias, se reintegraron al Municipio los ingresos que le correspondían, señalando las siguientes:

- 1) Las fuentes de sus bienes
- 2) Las contribuciones sobre propiedad raíz

⁴² Diario Oficial de la Federación 1976.

3) Las participaciones derivadas de la prestación de los servicios públicos que proporcione

Sólo se señalan los ingresos mínimos, dejando en libertad de los legisladores locales el que establezcan otros ingresos a favor del Municipio.

Además para garantizar la libertad económica del Municipio, se establece que las fuentes de los ingresos son intocables prohibiendo los subsidios y exención de las contribuciones.

Se dispone que los legisladores de los Estados aprobarán las leyes de los ingresos de los Ayuntamientos y analizarán la cuenta pública para que los presupuestos de egresos sean aprobados por los propios Ayuntamientos, quedando la ley de la siguiente manera:

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

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

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de estas contribuciones.

B) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazas 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 Locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.

Los presupuestos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Se dotó al Ayuntamiento de facultades reglamentarias y así se establece en la fracción II del artículo 115 constitucional, que a la letra dice:

“Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.

El crecimiento urbano desordenado es uno de los problemas más graves que afectan a nuestro país, por ello fue necesario dotar al Municipio de atribuciones jurídicas adecuadas que les permite actuar oportunamente con medidas que puede prevenir, regular y en su caso corregir los aspectos del desarrollo urbano. Fue necesario que el Ayuntamiento pudiera prever los límites y condiciones del crecimiento urbano, señalar y contar con las facultades e instrumentos para determinar su planeación.

Por ello se le dieron tales facultades con la reforma de 1983, que establece:

V. Los Municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana,

otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto 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.

Originalmente el artículo 123 constitucional facultaba a las legislaturas, dentro de sus respectivos límites territoriales, para expedir leyes laborales, al legislarse sobre esta materia, se motivaron diversos tratamientos jurídicos a una misma situación, tratándose en forma desigual a los trabajadores, se excluían de las relaciones a los trabajadores al servicio del Estado y Municipios porque el apartado “B” sólo hablaba de los trabajadores al servicio de la federación. Esta limitación fué superada por las reformas de 1983, la fracción IX del artículo 115 constitucional quedó en los términos siguientes:

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados 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 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentaria. Los Municipios observaran estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

I) Novena Reforma

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, mediante ella, se depura el artículo 115, excluyendo las disposiciones que contienen regulaciones de carácter local y se dejan exclusivamente las

municipales, así suprime los textos alusivos a los gobernadores y diputados contenidos en la parte de la fracción VII, pasándolas a las fracciones I y II del artículo 116. El nuevo texto de la fracción octava, solo conserva el principio de representación proporcional para la elección del Ayuntamiento y la indicación de que las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales. Asimismo, se derogan las fracciones IX y X; la fracción IX se refería a la facultad de las legislaturas locales para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo, entre el Estado y sus trabajadores, pensando a ser la fracción VI del artículo 116. En cuanto a la fracción X del 115, se establecía en ello, la facultad de realizar convenios entre la Federación y los Estados y estos y los Municipios, para la educación, operación de obras y la prestación de servicios, esta fracción pasó a ser parte de la fracción VII del artículo 116 constitucional.

Décima Reforma

Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de Diciembre de 1999.

Con la cual se sustituye la palabra “administrado por el de “gobernado en la fracción primera

Artículo 115 de la constitución.- Los estados adoptaran, 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 numero 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 entre este y el gobierno del estado.⁴³

Antes de la reforma la fracción I señalaba que cada municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa.

Actualmente los municipios son ya gobernados y no sólo administrados otorgándoles la calidad de primer nivel de gobierno con todas las obligaciones, prerrogativas y derechos concedidos por la ley.

undécima reforma

El 14 de Agosto de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma por medio de la cual se introducen reformas al artículo 115 constitucional, con motivo del reconocimiento de las diversas etnias que, integran nuestro territorio nacional, a raíz de los movimientos armados de Chiapas y los acuerdos de San Andrés Larrainzar entre otros: por lo anterior se sustituye el párrafo primero de la fracción tercera de la siguiente forma:

⁴³ Diario Oficial de la Federación de 23 de Diciembre de 1999

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

1.5 EL GOBIERNO MUNICIPAL

EL AYUNTAMIENTO

“La palabra ayuntamiento se refiere al carácter de comunidad básica pues significa reunión o congregación de personas; etimológicamente proviene del latín *audintum*, supino de *audiungere*, que significa unir o juntar y que dio lugar en el castellano antiguo al verbo *ayuntar*, que significa juntar”⁴⁴

Así un ayuntamiento se entiende como acción y resultado de juntar dos o más individuos para formar un grupo; el ayuntamiento es una institución de gran tradición histórica, es el cuerpo de representación popular que ejerce el gobierno y la administración municipal. De acuerdo al concepto de libertad municipal, el municipio es autónomo dentro de su propio esquema de competencia y no existe autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado. El ayuntamiento es por lo tanto, el órgano principal y máximo de dicho gobierno municipal. En cuanto órgano de gobierno, es la autoridad más inmediata y cercana al pueblo, al cual representa y de quien emana el mandato.

⁴⁴ Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administrativas, *Diccionario de Política y Administración Pública*, México. P. 48

El ayuntamiento se halla reconocido en la constitución de la República y en la de los Estados, así como caracterizado en sus funciones integradas en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa.

Como cuerpo de representación popular, el ayuntamiento se integra por los siguientes funcionarios electos por voto popular directo.

- 1.- Un presidente, que toma el nombre de presidente Municipal**
- 2.- Regidores, en el número que determinen las leyes orgánicas estatales**
- 3.- Sindico o Síndicos, de acuerdo a lo establecido por las leyes orgánicas locales**

Estas autoridades durarán en su cargo tres años y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

El ayuntamiento como órgano colegiado de gobierno funciona en forma de cabildo, es decir en reuniones donde ejerce su autoridad, donde decide y acuerda sobre los asuntos colectivos y encarga al presidente municipal que ejecute los acuerdos.⁴⁵

INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su artículo 16, establece que los ayuntamientos se renovarán cada tres años y se integrarán de la siguiente forma:

⁴⁵ Fernández Ruiz, Jorge (coord) *op,cit.*, nota 16, P. 114

FRACCION I:

Un presidente, un sindico y 06 Regidores electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta 04 regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trata de municipios que tengan una población de menos de 150,000 habitantes;

FRACCION II:

Un presidente, un sindico y 07 regidores, electos por planilla según el principio de Mayoría relativa y hasta 06 regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de 150,000 y menos de 500,000 habitantes

FRACCION III:

Un presidente, 02 Síndicos y 09 regidores, electos por planilla según el principio de Mayoría relativa. Habrá 01 síndico y hasta 07 regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de 500,000 y menos de 1,000,000 habitantes

FRACCION IV:

Un presidente, 02 Síndicos y 11 regidores, electos por planilla según el principio de Mayoría relativa. Y 01 Sindico y hasta 08 regidores designados

según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 1, 000,000 habitantes

INTEGRACION DE AYUNTAMIENTO

	PRESIDENTE	SINDICOS	REGIDORES	SINDICOS	REGIDORES
Mas de 1 millón de hab.	1	2	11	1	8
Más de 500 mil y menos de 1 millón de hab.	1	2	9	1	7
Más de 150 mil y menos de 500 mil hab.	1	1	7		6
Menos de 150 mil hab.	1	1	6		4

**MAYORIA RELATIVA REPRESENTACION
PROPORCIONAL**

LAS SESIONES DE CABILDO

El cabildo es la reunión de los integrantes del ayuntamiento para el ejercicio de sus responsabilidades.

Las sesiones de cabildo del ayuntamiento son por lo general de carácter público, por excepción pueden ser privadas. Son un mecanismo de esencial importancia, pues a través de ellas el ayuntamiento recurre a las propuestas, analiza las políticas del municipio y, en su caso, aprueba las políticas y los programas de gobierno municipal y formaliza el ejercicio de la función pública municipal.

TIPOS DE SESIONES DE CABILDO	
ORDINARIA	SE REALIZA DE ACUERDO CON UN CALENDARIO Y EN ELLA SE ATIENDEN LOS ASUNTOS COMUNES DEL GOBIERNO MUNICIPAL. LAS SESIONES SERAN CUANDO MENOS UNA VEZ CADA OCHO DÍAS.
EXTRAORDINARIA	ES AQUELLA QUE SE CONVOCA Y SE REALIZA CON CARÁCTER DE URGENTE PARA RESOLVER UNICAMENTE ASUNTOS ESPECIFICOS. PUEDE SER CONVOCADA POR EL PRESIDENTE MUNICIAPL O UN GRUPO DE MIEMBROS QUE FORMEN DOS TERCERAS PARTES DEL AYUNTAMIENTO
SOLEMNE	SE REALIZA AL INSTARLARSE EL AYUNTAMIENTO, PARA CONOCER EL INFORME DEL PRESIDENTE MUNICIPAL, CUANDO SE RECIBA EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA AL GOBERNADOR O A VISITANTES DISTINGUIDOS.

Una vez al 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 del plan municipal. Dicho informe se publicará en la gaceta municipal.

Otra sesión solemne es la que se realiza cuando comparecen para la toma de protesta los ciudadanos que en términos de Ley resultaron electos para ocupar lo cargos de presidente Municipal, síndico o síndicos y Regidores. La sesión tendrá por objeto:

1.- Que los miembros del ayuntamiento entrante, rindan la protesta en términos de lo dispuesto por el artículo 144 de la constitución política local (Cumplir con la Constitución General de la República, la particular del Estado

y todas las leyes que de ambas emanen, así como la normatividad propia del ayuntamiento). 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;

2.- 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. (Art. 18).

COMISIONES DEL AYUNTAMIENTO

Las comisiones son delegaciones formadas entre los miembros del Ayuntamiento para la atención de los asuntos municipales, mismas que son encabezadas por regidores o síndicos.

Tienen por finalidad coadyuvar en la elaboración del Plan Municipal y en su evaluación; el análisis y propuesta de solución para ciertos asuntos de interés municipal, así como vigilar que se cumplan los acuerdos del Ayuntamiento. Las comisiones no tienen facultades ejecutivas por sí mismas.

Las comisiones para el cumplimiento de sus fines y previa autorización del ayuntamiento pueden:

I.- Celebrar reuniones públicas en las localidades del municipio, para recabar la opinión de sus habitantes.

II.- Llamar a comparecer a los titulares de las dependencias administrativas municipales, a efecto de que les informen sobre el estado que guardan los asuntos de su competencia. (Art.68)

El Ayuntamiento en sesión de cabildo asigna estas comisiones a cada uno de los regidores para que atiendan a los problemas de la comunidad municipal y propongan e implantan las medidas más convenientes para solucionarlos.

Los regidores comisionados deberán informar al presidente municipal acerca de los problemas encontrados y los asuntos que turnarán a las dependencias municipales para su trámite y solución correspondiente.

Las comisiones las determina el ayuntamiento de acuerdo a las necesidades del municipio y podrán ser permanentes o transitorias.

La ley orgánica municipal del estado de México en su artículo 69 señala como comisiones permanentes:

- 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 más de uno;**

1.- De agua, drenaje y alcantarillado

2.- De mercados, centrales de abastos y rastros

- 3.- De alumbrado público**
- 4.- De obras publicas y desarrollo urbano**
- 5.- De fomento agropecuario y forestal**
- 6.- De parques, jardines y panteones**
- 7.- De cultura, educación publica, deporte y recreación**
- 8.- De turismo**
- 9.- De preservación y restauración del medio ambiente**
- 10.- De empleo**
- 11.- De salud pública**
- 12.- De revisión y actualización de la reglamentación municipal**
- 13.- De población**
- 14.- Las demás que determine el ayuntamiento de acuerdo a las necesidades del municipio**

Serán comisiones transitorias, aquellas que se constituyen 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. (Artículo 69 de la Ley Orgánica Municipal).

ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS

Las atribuciones que les corresponde ejercer a los ayuntamientos están consideradas en el artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, algunas de ellas son las siguientes:

- **Expedir y reformar el bando municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;**
- **Celebrar convenios cuando así fuese necesario con las autoridades estatales competentes.**
- **Proponer ante la legislatura local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso, por conducto del ejecutivo del estado**
- **Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos.**
- **Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará el tesorero con el visto bueno del síndico**
- **Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento y dentro de los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana**
- **Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares a propuesta del presidente municipal.**
- **Administrar su hacienda en términos de Ley y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio**
- **Aprobar su presupuesto de egresos**
- **Autorizar la contratación de empréstitos**

- **Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes**
- **Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio**
- **Constituir o participar en empresas paramunicipales y fideicomisos**
- **Enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o como dato los bienes del municipio previa autorización en su caso de la legislatura del estado**
- **Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio**
- **Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales para ampliar su cobertura y mejorar su prestación**
- **Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales**
- **Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos.**

ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE REQUIEREN AUTORIZACION DE LA LEGISLATURA.

El artículo 33 de la Ley Orgánica Municipal establece que los ayuntamientos necesitan autorización de la legislatura o la diputación permanente en su caso para:

I.- Enajenar los bienes inmuebles del municipio.

II.- Cambiar las categorías políticas de las localidades del municipio a ciudad.

III.- Contratar créditos cuando los plazos de amortización rebasen el termino de la gestión municipal.

IV.- Dar en arrendamiento, comodato o en usufructo los bienes inmuebles del municipio, por un término que exceda el periodo de la gestión municipal.

V.- Celebrar contratos de obra, así como de prestación de servicios públicos, cuyo término exceda de la gestión del ayuntamiento contratante.

VI.- Desincorporar del dominio público los bienes del municipio.

VII.- Poner en vigor y ejecutar los planes de desarrollo de las localidades de conurbación intermunicipal.

ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL.

El presidente municipal como titular del ejecutivo, es el representante político del municipio, el titular o jefe de la administración pública y como tal, ejecutor de las determinaciones del ayuntamiento, además es el que preside las sesiones del cabildo, por lo que sus atribuciones se pueden clasificar en tres grupos: como representante político del municipio, como presidente o líder del cabildo y como jefe o titular de la administración pública municipal, siendo en esta área donde tiene mayor número de atribuciones.

Las atribuciones del presidente municipal están contenidas en el artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y señalan:

- 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 general 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 los nombramientos de secretario tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal;**
- VI Bis.- Proponer al ayuntamiento el nombramiento del coordinador Municipal de Derechos Humanos, considerando preferentemente para ello, a los integrantes de la Comisión de Planeación para el 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.**
- 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 1 de Agosto de cada año en sesión solemne de cabildo, del estado que guarda la administración pública 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, municipal y el aprecio de los más altos valores de la Republica, el Estado y el Municipio, con la celebración de eventos, ceremonias y en general todas las actividades colectivas que contribuyan a estos propósitos, en especial el puntual cumplimiento del calendario cívico oficial.**

XVIII.- Las demás que le confieran esta ley y otros ordenamientos

ATRIBUCIONES DE LOS SÍNDICOS

La función del síndico tiene antecedentes en los antiguos municipios españoles, en figuras como la de procurador quien era el defensor de los derechos ciudadanos aun en contra del cabildo. Era electo por los regidores pero no formaba parte del cabildo.

“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 52 de La Ley Orgánica Municipal.

Conforme el artículo 53 de La Ley Orgánica Municipal del Estado de México los síndicos tienen las atribuciones establecidas por las fracciones:

- I.- Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que estos fueran parte, y en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal.**
- II.- Revisar, firmar los cortes de caja de la tesorería municipal.**
- III.- Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando 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 de 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 municipales en el Registro Público de la Propiedad.**
- X.- Practicar a falta del agente del ministerio público, las primeras diligencias de la 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 que se realicen en los términos de 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 de los Servidores Públicos del Estado de México.

XIV.- Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia.

XV.- Revisar las relaciones de rezago para que sean liquidadas.

XVI.- Las demás que le señalan 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.

ATRIBUCIONES DE LOS REGIDORES:

La palabra regidor se deriva del término regimiento, de uso en la época colonial, entendido como el órgano de gobierno y administración de la comunidad.

Los regidores electos mediante votación popular, por lo tanto, son representantes de la comunidad en el ayuntamiento.

Las principales atribuciones de los regidores, establecidas en el artículo 55 de La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se encuentran en las siguientes fracciones:

- 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 encomendada por el ayuntamiento.**
- IV.- Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquellas 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.**
- VII.- Promover la participación ciudadana en apoyo de los programas que formule y apruebe el ayuntamiento.**
- VIII.- Las demás que le otorgue esta ley y otras disposiciones aplicables.**

LAS AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES:

Las acciones del ayuntamiento en todo el territorio municipal se realizan a través de las autoridades auxiliares, éstas actúan en cada localidad como representantes políticos y administrativos del ayuntamiento.

Son autoridades auxiliares.

- Delegados
- Subdelegados
- Los jefes de sector o de sección
- Los jefes de manzana

El artículo 57 de La Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala " 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."

Corresponde a los delegados y subdelegados:

I.- 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.

II.- Coadyuvar con el ayuntamiento en la elaboración y ejecución del plan de desarrollo municipal y de los programas que de él se deriven.

III.- Auxiliar al secretario del ayuntamiento con la información que requiera para expedir certificaciones.

IV.- 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,

V.- Elaborar los programas de trabajo para las delegaciones y subdelegaciones, con la asesoría del Ayuntamiento.

B) Corresponde a los jefes de sector o de sección y de manzana.

I.- Colaborar para mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar.

II.- Elaborar y mantener actualizado el censo de vecinos de la demarcación correspondiente.

III.- Informar al delegado las deficiencias que presenten los servicios públicos municipales.

Participar en la preservación y restauración del medio ambiente así como en la protección civil de los vecinos.

La elección de los delegados y subdelegados se realiza mediante fórmulas de candidatos que los vecinos proponen, en los términos de la convocatoria que emita el ayuntamiento. La elección se hará mediante asamblea en la fecha señalada en la convocatoria del ayuntamiento que será entre el último domingo de octubre y el 15 de noviembre del primer año de la administración. Los que obtengan mayoría serán nombrados delegados y subdelegados, así como sus respectivos suplentes a los cuales se les entregará su nombramiento a más tardar el 1 de diciembre del mismo año, según el artículo 59 de La Ley Orgánica Municipal.

En cuanto a los jefes de sector o de sección y de manzana, son nombrados por el ayuntamiento.

El artículo 62 menciona que las autoridades auxiliares municipales duraran en su encargo tres años, pudiendo ser removidos por causa grave que califique el ayuntamiento con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus integrantes, previa garantía de audiencia.

CONTROL Y EVALUACION

El Objetivo de la función de control y evaluación es la vigilancia control y fiscalización del uso correcto de los recursos humanos materiales y financieros de que disponen las dependencias municipales para la ejecución de sus programas de trabajo y el cumplimiento de sus objetivos.

Es indispensable contar con una unidad administrativa especializada que supervise evalúe y controle las actividades procesos de las dependencias, ya sean controles de tipo jurídico, contable, administrativo o de avance físico y financiero.

Esta unidad administrativa es la contraloría municipal quien desempeña actividades y auditorías controladas, a través de la utilización de programas de trabajo.

Para llevar a cabo una adecuada planeación deben conocerse objetivos aprobados y características principales de las áreas que conforman la administración municipal.

El control gubernamental debe responder a las nuevas exigencias, en forma tal que la prevención forme parte esencial de su enfoque, y redistinga por su orientación constructiva e innovadora.

Hay una clara tendencia a que ocurra una estrecha vinculación entre el control y el mejoramiento de la gestión pública.

El mecanismo fundamental del control y evaluación es la auditoría gubernamental.

Un programa de auditoría debidamente planeado y adecuadamente preparado, es esencial para el cumplimiento de las responsabilidades en forma eficiente.

CAPÍTULO II

LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN DENTRO DE UN CONTEXTO DE MODERNIZACIÓN Y ACTUALIZACIÓN MUNICIPAL.

2.1 ORIGEN, OBJETIVOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

En las últimas décadas, el mundo ha experimentado una transformación constante, actualmente las economías se encuentran vinculadas dentro de un contexto de mercado mundial y sus procesos internos dependen de la globalización siendo que esto resulta una compleja dinámica, ya que los problemas que aquejan a las sociedades contemporáneas y la percepción cada vez más generalizada por parte de la sociedad de que el gobierno ha dejado de ser parte de la solución para el desarrollo, para convertirse en parte del problema y obstáculo del crecimiento, ha generado una grave crisis de confianza.

Esta situación ha hecho insostenible la operación exitosa del gobierno con base en prácticas y estructuras tradicionales, poniendo de manifiesto la urgencia de introducir modificaciones sustantivas tanto en su manera de organizar recursos sociales, como de diseñar, instrumentar y evaluar políticas públicas. Esta idea se ve reforzada por un informe de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), cuya conclusión es que los líderes políticos no enfrentan con seriedad las raíces de los problemas de sus naciones sino hasta que la situación se aproxima a condiciones críticas. En

este momento, cercano a la ruptura del orden social y político, cuando la necesidad de una reforma estructural profunda se torna evidente y es por fin aceptada por un gran número de actores sociales relevantes.

A partir del modelo teórico que plantea la modernización administrativa, varios países han puesto en marcha reformas cuyo objetivo es sustituir las centralistas y rígidas estructuras tradicionales por un esquema de organización institucional y comportamiento burocrático, en el cual la administración pública opere de manera similar a las mejores prácticas de entornos de competitividad y rendición de cuentas.⁴⁶

“La modernización administrativa busca reivindicar a los servidores públicos otorgándoles mayor confianza, estabilidad y mejores condiciones de trabajo, a fin de que eleven su productividad para estar en condiciones y atender con mayor eficacia, eficiencia y equidad las demanda de la sociedad.”⁴⁷

El modelo de administración pública propuesto promueve que los gobiernos establezcan misiones claras, sustentadas en resultados y desempeños, mismos que, comprometan a las unidades administrativas a responder a la ciudadanía en términos de gestión y provisión de bienes y servicios públicos.

⁴⁶ Colin, Campbell, *Does reinvention need reinvention?Lessons from truncated managerialism in Britain*, Governanace an international journal of policy administration, num. 4, October 1995, p. 480

⁴⁷ Gore, Al, *Un gobierno más efectivo y menos costoso*, Edomex, 1994, p. 14

Las reformas gubernamentales emprendidas por diversos países sobre la modernización administrativa han tenido tres elementos característicos: la introducción de mayores niveles de flexibilidad y autonomía en la gestión por parte de funcionarios y unidades administrativas con base en misiones claras y específicas; la celebración de convenios que permitan evaluar el desempeño de los burócratas, sustentado en la obtención de resultados y no solo en términos del cumplimiento de procedimientos formales y la utilización de esquemas de mercado encaminados a mejorar la productividad de las agencias y empresas del gobierno, a fin de elevar la calidad de los bienes producidos y de los servicios que presten.

La modernización administrativa tiene como objetivo central incrementar la eficiencia y la eficacia para fortalecer los procesos de equidad de las instituciones que conforman al gobierno, así como elevar la calidad profesional, la imputabilidad y el sentido de compromiso con la comunidad a los funcionarios públicos.

Como perspectiva teórica, “la modernización administrativa se ubica en el campo del análisis económico del Derecho, de la teórica del nuevo institucionalismo económico y de la teoría de la elección pública.”⁴⁸

⁴⁸ Roemer, Andrés, *Introducción al análisis económico del derecho*, Instituto Tecnológico Autónomo de México/ Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 78

La nueva perspectiva institucional trata de demostrar que las instituciones importan, considera cómo la distribución de los derechos de propiedad y los costos de transacción afectan a los incentivos de los funcionarios públicos y por ende su comportamiento dicha perspectiva sostiene tres elementos: Un individualismo metodológico que considera a la burocracia como maximizadora de su propia función y que implica que la racionalidad de los individuos es limitada. Estos postulados, se convierten en cuatro axiomas dentro de la modernización administrativa: Primero, análisis del funcionamiento del gobierno, se debe evaluar la situación y los incentivos que afectan a las personas, Segundo, los burócratas son actores racionales que buscan maximizar sus beneficios personales, Tercero, la modernización administrativa sustituye el supuesto de racionalidad completa con el de que los individuos cuentan con una capacidad limitada para reunir y analizar información, Cuarto, es necesario prever la posibilidad de que algunos contratos incompletos no se cumplirán por dolo de alguna de las partes, ya que es posible que algunos de los funcionarios públicos no sean honrados y que busquen distorsionar la información con objeto de maximizar su interés propio.⁴⁹

Otra de las teorías de la modernización administrativa utiliza la elección pública para evaluar el comportamiento de la burocracia, partiendo del postulado de que los individuos son seres egoístas, racionales y maximizadores de su propia utilidad. De este modo, se

⁴⁹ Niskanen, William, *The peculiar economics of bureaucracy*, American Economic Review, Papers and Proceedings, num. 58, 1968, p. 293

pretende explicar de qué modo los problemas que enfrentan los funcionarios públicos afectan el comportamiento estratégico del gobierno, así como su desempeño, para entender el comportamiento del gobierno es fundamental entender primero el comportamiento de las personas que lo integran. La elección pública resulta una herramienta fundamental de la modernización administrativa, ya que se hace hincapié en el intercambio sustentado en la regla del consenso y de la compensación.⁵⁰

Partiendo de los supuestos teóricos sobre el comportamiento institucional y humano, lo primero que se debe de hacer para definir la misión es establecer los objetivos, ya que un gobierno que carezca de objetivos y funciones claramente definidos, tendrá problemas para motivar a sus integrantes y para generar entre ellos el sentido de compromiso necesario para salir a la sociedad de manera efectiva, eficiente, honesta e innovadora. Uno de los retos mayores que enfrenta el estado contemporáneo consiste en definir los objetivos del problema se complica cuando los objetivos generales se alejan o no coinciden con los fines particulares y de grupo, para que un gobierno realice sus objetivos y pueda responder a las demandas de la sociedad se requiere además dar solución al problema de conflicto de intereses entre una burocracia que se resiste al cambio y la persona o grupo de personas encargadas de llevar a cabo los procesos de reforma. La burocracia tiene en su poder la información que servirá para sus propios intereses lo que representa un factor de resistencia a las reformas, para lo cual para poder resolver este conflicto se deben implementar dos grandes estrategias.

⁵⁰ Mueller, Dennis, *Constitutional Public Choice*, Cambridge University Press, 1997, p. 1

Establecer una ética de servicio en donde la burocracia está integrada por profesionistas de carrera altamente calificados, provistos de un especialización cada vez mayor en las tareas que desempeñan y que tengan un profundo deseo de servicio a la ciudadanía esto se puede lograr al introducir un sistema de competencia, donde las reglas se encuentren sujetas a las presiones del mercado competitivo y ante la posibilidad de ser desplazado por otras estructuras, lo que ocasionara que la burocracia abandone su letargo y se dediquen a diseñar y adoptar mejores prácticas que les permitan producir más y mejor.

Otra estrategia que se encuentra relacionada con la información privilegiada, es la falta de imputabilidad que permite la constitución de feudos o mafias dentro del aparato burocrático que con diversas estrategias manipulan la operación de las instituciones distorsionando los fines del gobierno. Con objeto de establecer un mayor nivel de imputabilidad, es necesario distinguir entre los recursos que reciben las agencias, los bienes y servicios producidos y los resultados generales.

La modernización administrativa propone elevar el índice de imputabilidad a los funcionarios logrando que los mecanismos de evaluación en un horizonte de mediano y largo plazo se verifiquen y se cumplan los objetivos a partir de generar un determinado número de bienes y servicios, lo más efectivo para elevar la eficacia y la eficiencia en la gestión pública es generar un vínculo directo entre los funcionarios y los resultados de los programas que les corresponde operar.

Para que las reformas planteadas por la modernización administrativa tengan efectos positivos permanentes y no sólo impactos a corto plazo es indispensable definir una auténtica estrategia, un plan de acción provisto de objetivos claros y realistas que busquen modificar los procesos mediante los cuales se planifiquen y ejecuten las políticas públicas así como introducir criterios funcionales de mercado como la elevación sistemática de la productividad y la generación de un ambiente de competencia entre las agencias gubernamentales.⁵¹

También resulta indispensable generar entre los funcionarios públicos una nueva cultura basada en una ética de responsabilidad profesional y de profundo compromiso con el servicio público. Todos los gobiernos poseen modelos culturales específicos que son productos de su proceso formativo.

Para que el gobierno funcione con la regla principios de eficacia, eficiencia, productividad, calidad y honestidad, será necesario superar esquemas de comportamiento heredados del pasado y que, en importante medida explican el creciente descrédito que, hoy por hoy afectan a la burocracia en la mayor parte de los países.

La creación de regulaciones administrativas, a partir de la generalización de experiencias y situaciones particulares, ha servido para que las dependencias globalizadoras ejerzan un control excesivo y frecuentemente

⁵¹ Campos, Jose Edgardo y Pradhan Sanjay, *Evaluating Public Expenditure Management systems an experimental methodology with an aplicacion to the Australian an New Zeland Reforms*, Journal of Policy Analysis and Management, vol 16, p. 423

innecesario, sobre el resto de las dependencias y agencias del gobierno, quienes a menudo no toman en cuenta la operatividad y la naturaleza de las agencias reguladas.

Dentro de esta lógica, resulta más importante regular el monto de lo gastado, que determinar si los recursos públicos efectivamente se canalizan hacia la solución de problemas reales y a la generación de los bienes y servicios que las sociedades demandan.

El nuevo diseño institucional deberá ser lo suficientemente sólido como para establecer espacios de autonomía, la que deberá expresarse en términos de capacidad de ejecución por parte del aparato administrativo y de capacidad de influencia por parte de las instancias sociales. La autonomía exige una rendición de cuentas claras y contundentes por parte de los hacedores de las políticas públicas y las instituciones respectivas. La autonomía por resultados, es la combinación que se demanda y que ha demostrado servir.

2.2 PROCESO DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

“En el proceso de descentralización, la reorganización de la administración pública federal permite modernizar las estructuras e instrumentos de dependencias con el propósito de elevar la eficacia de las políticas y acciones públicas, mejorar la calidad cobertura y oportunidad de los servicios de las instituciones, canalizar adecuadamente los recursos para satisfacer las demandas sociales y conciliar el desarrollo nacional con el desarrollo de las regiones. La dimensión administrativa de la descentralización

rebasa el concepto de la traslación de dependencias, de personas y mobiliarios hacia los Estados”.⁵²

Estas acciones de reubicación de oficinas asentadas en la ciudad de México y en las capitales de las entidades federativas deben realizarse gradualmente y organizadamente, proporcionando el descongestionamiento de la capital y simultáneamente, preparando a las ciudades para recibir los servicios, con lo cual se evitaran fenómenos de ruptura en las formas locales de vida. Sin embargo, la descentralización está planteada en términos de mayor amplitud. En el caso administrativo la distribución adecuada de competencias comprende tres categorías:

- a) La redistribución de facultades, programas y recursos al interior de la administración pública federal:
- b) Las transferencias entre los tres ámbitos de gobierno, y
- c) Los reacomodos entre el estado y la sociedad civil.⁵³

⁵² *Federalismo y Reforma Administrativa Municipal*, Villahermosa Tabasco, INAP, 1998, p. 171.

⁵³ Secretaría de Programación y Presupuesto. *Cuadernos de renovación nacional*. México, 1985. p 26.

2.3 MODALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Desde el punto de vista administrativo, “la descentralización se realiza a través de tres figuras: Delegación, desconcentración y descentralización propiamente dicha.”⁵⁴

La delegación de facultades es un acto jurídico-administrativo que permite a las unidades administrativas centrales transferir facultades a unidades administrativas inferiores, establecidas dentro de determinadas circunscripciones territoriales y que están bajo el poder jerárquico de aquellas, conservando las unidades centrales la potestad discrecional de ejercer directamente las facultades delegadas y de asumir las facultades de decisión correspondientes, prevaleciendo una relación de subordinación entre el órgano delegante y el órgano receptor. La delegación de facultades permite descongestionar el funcionamiento de las instancias centrales transferir funciones a las unidades inferiores subordinadas, con el propósito de darles autonomía técnica y operativa en relación a un servicio (desconcentración funcional) o una circunscripción geográfica (desconcentración territorial).

La desconcentración atenúa la relación jerárquica y funcional de los órganos desconcentrados respecto a los niveles centrales, los cuales dejan de ejercer directamente las funciones transferidas para cumplir exclusivamente responsabilidades de normatividad, planeación, control y evaluación, reservándose el derecho de anular, modificar o sustituir las resoluciones

⁵⁴ Ortega Lomelín, Roberto, *El nuevo federalismo la descentralización*, Ed. Porrúa. México. 1988, p. 98.

adoptadas por los órganos desconcentrados. La desconcentración permite a los sistemas administrativos alcanzar los beneficios de la delegación enriqueciendo el funcionamiento administrativo en órganos especializados que asumen la responsabilidad de una función en su conjunto o bien un servicio administrativo dentro de un ámbito territorial determinado.

“En otras palabras la descentralización implica una transferencia de facultades y recursos de un órgano centralizado a otro que administrativamente requiera de una mayor capacidad decisoria “. ⁵⁵

La descentralización propiamente dicha es un acto político, jurídico y administrativo por el cual un nivel de gobierno transfiere facultades, funciones, programas y recursos a un ente de derecho público, sea de la administración pública federal, local (nivel estatal o municipal), sean instituciones especializadas en un servicio público de la propia administración central. Entre el órgano transferente y el órgano receptor no existe una relación jerárquica, dado a que ambos gozan de autonomía técnica y orgánica. La descentralización se puede realizar en dos ámbitos

- a) Descentralización funcional; cuando se transfieren servicios hacia un organismo público de administración central, y
- b) Descentralización territorial, cuando se transfieren servicios, programas y recursos hacia los gobiernos locales y municipales.

⁵⁵ *Programa Especial para un autentico Federalismo*, México, Secretaria de Gobernación, 2002, p. 161.

REQUISITOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El éxito de los programas de delegación, desconcentración y descentralización están sustentados en diversos requisitos.⁵⁶

La descentralización estará respaldada por la decisión política es decir, la descentralización debe ser política del Estado.

La descentralización tendrá un sólido soporte jurídico, administrativo y técnico.

Este marco dará legitimidad a permanencia a los programas de descentralización.

La descentralización garantizará a los gobiernos locales la administración real de los servicios y la sustentación de la participación directa, activa y plural de las organizaciones e individuos de la comunidad.

La descentralización estará articulada con los instrumentos rectores del desarrollo nacional, los programas locales de bienestar social y la voluntad política de los órganos estatales, tanto a nivel nacional como local.

⁵⁶ Acosta Romero, Miguel, Teoría General del derecho administrativo. Porrúa: México. 1983. Serra Rojas, Andrés, Op. Cit.; Ruiz Massieu, J.F. Op. Cit.; Ortega Lomelín, Roberto Op. Cit.; Lara Ponte y Herrera Zárate, escenarios de la descentralización municipal; el caso de la salud en Estudios Municipales CNE México. 1988.

La descentralización se sustentará en tradiciones, condiciones y posibilidad de cada lugar y región; a su vez la viabilidad de su instrumentación está en relación con las características históricas políticas y administrativas de las regiones.

En consecuencia, el desarrollo de los programas descentralizadores está sujeto a diversos criterios rectores: gradualidad, flexibilidad y casuismo. La gradualidad se define como la instrumentación del proceso en etapas sucesivas en las circunscripciones regionales; la gradualidad quiere decir que no todas las localidades participan al mismo tiempo en las estrategias y significa también que no todas las funciones, programas ni recursos son transferidos simultáneamente. La flexibilidad se refiere a que en la implantación de las diversas modalidades de la descentralización, se deben tomar en cuenta los diversos grados de desarrollo de las regiones, las peculiaridades económicas de cada localidad, las características político-administrativas de los gobiernos provinciales y los perfiles sociales específicos; en consecuencia, desde la formulación del programa se deberán hacer ajustes permanentes. El casuismo es una consecuencia de los dos criterios anteriores: la descentralización se debe instrumentar en aquellas provincias cuyas condiciones económicas, políticas y sociales ofrezcan condiciones propicias para el desarrollo del programa.⁵⁷

⁵⁷ Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, síntesis y conclusiones de la descentralización de los servicios de salud. Partido Revolucionario Institucional. México 1998.

Una de las fases de descentralización en México ha sido la coordinación y concurrencia de programas y acciones en los tres niveles de gobierno.

2.4 EXIGENCIAS Y REPERCUSIONES POLÍTICAS DEL PRIMER NIVEL DE GOBIERNO

Los retos que enfrentan los gobiernos actuales son de tal magnitud que los obligan a reconfigurar una Administración Pública, capaz de facilitar y fortalecer las relaciones institucionales que, se generan entre el gobierno y la sociedad, a través de la modernización de sus sistemas de gestión administrativa.

Responder a la necesidad de modernizar integralmente la gestión pública, implica diseñar instrumentar una estrategia que permita al aparato gubernamental fortalecer, efficientar, racionalizar y simplificar su administración pública, para elevar la calidad de los servicios y mejorar la atención al usuario.

Bajo este esquema de mejoramiento administrativo, dependencias y entidades de la administración pública estatal han implementado acciones tendientes a simplificar y desregular la gestión administrativa, a fin de lograr una mayor transparencia en la relación Estado-sociedad. Sin embargo, la necesidad y demanda ciudadana, exigen que los esfuerzos y beneficios no sólo se circunscriban al ámbito estatal, sino además trasciendan a las administraciones municipales para que fortalezcan su capacidad de respuesta y beneficien directamente a sus habitantes.

Las administraciones municipales como estructuras de un primer nivel de gobierno, deben ser las principales promotoras e impulsoras de esta política, entendiendo que su ejecución coadyuvara a fortalecer su capacidad de gestión y elevar la calidad de sus servicios

De ahí, que se requiere que los municipios emprendan acciones que representen para el promovente de trámites y los usuarios:

- a) Disminución en el tiempo de respuesta
- b) Reducción de traslados a las instalaciones.
- c) Transparencia en los actos gubernamentales.
- d) Eliminación de requisitos innecesarios.
- e) Agilización de trámites.
- f) Sencillez en procedimientos.
- g) Descentralización de funciones y recursos.
- h) Desregulación de la actividad económica y
- i) Respuestas eficientes.

En este sentido, la simplificación en las administraciones municipales se constituye como una útil herramienta de trabajo de las instancias gubernamentales para configurar de manera paulatina e integral una administración certera, ágil, transparente y cada vez más cercana a las demandas de la población.

Para fomentar y conciliar la practica simplificadora y desreguladora y beneficiar directamente y ampliamente a los ciudadanos, el gobierno estatal promueve e impulsa la

simplificación administrativa a efecto de que sus administraciones fortalezcan sus capacidades de gestión, faciliten su relación con la sociedad y beneficien a un mayor numero de ciudadanos. Esta voluntad y orientación se formalizan con el acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se establecen las bases para la integración. Ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación y transparencia de la Administración Pública del Estado de México⁵⁸

Por lo que respecta a la simplificación y transparencia administrativa el municipio, deberá establecer medidas concretas y mediatas de simplificación transparencia y mejora regulatoria, las cuales se ejecutarán de conformidad a las prioridades establecidas por el ejecutivo municipal. La participación de la ciudadanía es básica cuya orientación tenderá a mejorar la atención al público, modernizar el marco regulatorio y facilitar el que los servidores públicos actúen con honestidad y rectitud.

Una clave importante para poder establecer prioridades e implementar programas es lo referente al dinero ya que se deben prever los recursos financieros, materiales o informáticos necesarios para su ejecución.

Apoyarse de la contraloría municipal es vital para poder realizar en conjunto acciones orientada a promover y apoyar la simplificación y desregulación sin violentar ningún tipo de norma jurídica.

⁵⁸ Gaceta de Gobierno. Periodico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Mexico, Toluca de Lerdo, Mex, martes 22 de Febrero del 2000. No. 37.

Por ejemplo el Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos implementó durante la administración 2003-2006 el reglamento de la Ley de transparencia mismo que cuenta ya con diversas innovaciones distintas a otros que actualmente ya existen, ya que cada municipio es diferente a los otros se adecuó a la necesidad del marco regulatorio. Lo que busca este reglamento es recalcar la voluntad política y el liderazgo de las autoridades municipales para que conjuntamente con los distintos niveles jerárquicos de su administración, promuevan, impulsen y ejecuten las medidas de simplificación y transparencia estén atentos a su viabilidad y apoyen su ejecución. Pero simplificar no sólo implica agilizar trámites sino además hacerlos transparentes, apegados a derecho, a fin de evitar la generación de conductas deshonestas de servidores públicos. Se necesita crear confianza en los actos de autoridad y elevar la credibilidad de la imagen del gobierno.

En razón de las anteriores premisas, las administraciones municipales enfrentaran en los siguientes años, un conjunto de retos y perspectivas en el cometido de hacer ágil, eficiente y transparente la gestión pública. Los esfuerzos que se emprendan en esta dirección no solo han de continuar el esfuerzo hasta ahora realizado, sino sobre todo, encontrar nuevas alternativas de tipo normativo, administrativo y actitudinal que permitan contar con administraciones publicas que faciliten y fortalezcan la relación entre el gobierno y la sociedad.⁵⁹

⁵⁹ Modernización de la Gestión Pública en las Administraciones Municipales del Estado de México. Experiencias exitosas en simplificaron administrativa. Gobierno del Estado de México, pp. 22 y 23.

La sistematización del trabajo de simplificación administrativa implica considerar, con la misma importancia que la formulación y ejecución, las etapas de seguimiento y evaluación. Las tareas de seguimiento permiten controlar. Mediante criterios claros de referencia, la forma y grado en que se cumplen las metas y objetivos permitiendo establecer estrategias para prevenir o corregir a tiempo las desviaciones, deficiencias u omisiones en el desarrollo de los programas.

Asimismo, la evaluación sistemática del Programa y de sus acciones permite conocer su grado de efectividad; no se trata desde luego de establecer una sencilla relación comparativa de lo planeado con lo realizado, sino sobre todo, valorar el grado en que se atendió o soluciono el problema que obstaculizaba el accionar eficiente del aparato administrativo, así como los beneficios directos que se brindan al publico usuario de un tramite o servicio simplificado.⁶⁰

MODERNIZACION Y CALIDAD MUNICIPAL

En los últimos años los gobiernos locales han visto incrementado su reconocimiento como instancias de gobierno y como espacios de gestión administrativa. El aumento de recursos financieros, por transferencias federales y estatales, les han otorgado una fluidez de recursos que les ha permitido realizar obra pública constante y mejorar en algunos aspectos, la calidad de vida de la población. Igualmente se ha incrementado su capacidad

⁶⁰ Ibidem, p. 21

legal para realizar convenios y acciones de mayor importancia con otras entidades.

Los gobiernos municipales, tienen una mayor importancia en impulsar la participación ciudadana y promover el progreso y desarrollo socioeconómico de la población. Tienen un papel muy importante en la consolidación del proceso de descentralización nacional y en la democratización del poder político del estado, en la capacidad de decisión de las comunidades sobre aspectos locales y en la recreación de la identidad nacional. Sin embargo, el cúmulo de expectativas es mayor que la capacidad de respuesta actual e inclusive que sus capacidades legales, políticas, técnicas y económicas, por ello las administraciones municipales deben modernizarse con base al cumplimiento de:

- 1.- Estándares de calidad
- 2.- Instancias y procedimientos de participación ciudadana
- 3.- Evaluación de gestión
- 4.- Satisfacción al usuario en la medida de la exigencia de su propia realidad.

Para llevar a cabo una administración orientada al mejoramiento y calidad de sus bienes y servicios se disponen de diversas herramientas que en conjunto generan cambios importantes en el ambiente laboral, en el funcionamiento administrativo, en la relación usuarios proveedores y en los procesos de la administración pública: Podemos señalar los siguientes:

- a) **Planeación estratégica: Proceso de formulación general de los objetivos de la institución, así como la selección de estrategias, que**

sirven como guías generales de acción de la misma, para alcanzar esos objetivos, mismos que deberán analizarse dentro de un entorno interno y externo de incertidumbre sobre el que se establece la forma en que los recursos serán utilizados y las políticas generales que orientaran la adquisición y administración de tales recursos, considerando a la organización como una entidad total.

- b) Aseguramiento:** En relación con la estandarización, es la verificación periódica del cumplimiento de estándares.
- c) Mejoramiento continuo:** Esfuerzo cíclico y continuo, basado en el uso de herramientas estadísticas, que permiten el control y mejora de la calidad del proceso, es decir el mejoramiento entendido como el logro sostenido de niveles de calidad sin precedentes.
- d) Reingeniería:** análisis de procesos encaminado a modificarlos de manera radical.
- e) Benchmarking:** Sistema de evaluación comparativa de referencia que identifica las prácticas que en un conjunto de competidores, conduce a uno de ellos a destacar sobre los demás.⁶¹

En cualquier caso, el establecimiento de un sistema de calidad es un proceso que requiere de la participación activa de prestadores del servicio y usuarios bajo una dirección proactiva y comprometida.

NORMALIZACIÓN

La Dirección General de Normas es la dependencia del Ejecutivo Federal que tiene la responsabilidad de elaborar y mantener un catálogo de

⁶¹ Manual Básico para la Administración Pública Municipal, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., Toluca, México 2003, p. 4 Capítulo 11.

Normas. Codifica las normas oficiales mexicanas (NOM'S) por materias mantiene el inventario y colección de las (NOM'S) y normas mexicanas (NMX'S) así como de las normas de referencia y normas internacionales.

También tiene entre sus funciones, otorgar la aprobación de los organismos de certificación, unidades de verificación, laboratorios de calibración y laboratorios de pruebas, que coadyuvan en la evaluación de la conformidad, cuyo objeto es comprobar que un producto, servicio o proceso cumple con las especificaciones señaladas en las normas oficiales mexicanas.

Los principios en el proceso de normalización son: representatividad, consenso, consulta pública, modificación y actualización.

Este proceso se lleva a cabo mediante la elaboración, expedición y difusión en el ámbito nacional, de las normas que pueden ser de tres tipos principalmente.

a) Norma Oficial Mexicana: Es la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias normalizadoras competentes a través de sus respectivos Comités Consultivos Nacionales de Normalización, de conformidad con las finalidades establecidas en el artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, establece reglas, especificaciones, atributos directrices, características, o prescripciones aplicables a un producto, proceso instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se le refieran a su cumplimiento o aplicación.

b) Norma Mexicana: La que elabore un organismo nacional de normalización, o la secretaria de Economía en ausencia de ellos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 54 de la LFMN en los términos de la LFMN que prevé para uso común y repetido de reglas, especificaciones, atributos métodos de prueba, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio, o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado.

c) Las normas de referencia que elaboran las entidades de la administración pública de conformidad con lo dispuesto por el artículo 67 de la LFMN para aplicarlas a los bienes que adquieren o contratan cuando las normas mexicanas e internacionales no cubran los requerimientos de las mismas o sus especificaciones resulten obsoletas o inaplicables.

Dentro del proceso de normalización para la elaboración de las normas nacionales se consultan las normas o lineamientos internacionales y normas extranjeras.⁶²

LA NORMA ISO 9001:2002

La International Organization of Standardization (ISO) es una institución con sede en Suiza, cuya misión es promover el desarrollo de la estandarización en el ámbito mundial, a fin de facilitar el intercambio de

⁶² Ibidem p. 10

bienes y servicios. Esto garantiza que cualquier bien o servicio certificado bajo la norma ISO cumple con las especificaciones en cualquier parte del mundo. Esto agrega un valor de competitividad importante a los municipios al garantizar un procedimiento estandarizado y generar certidumbre ante el sector social y privado tanto local como nacional e internacional.

La ISO 9001: 2000 esta integrada por:

- 1 objeto y campo de aplicación**
- 2 Referencias normativas**
- 3 Términos y definiciones**
- 4 Sistema de gestión de la calidad**
- 5 Responsabilidad de la dirección**
- 6 Gestión de los recursos**
- 7 Realización de los productos**
- 8 Medición, análisis y mejora.**

Las primeras tres fracciones forman parte de la misma norma, en cuanto a sus características. Las siguientes constituyen los requisitos que debe satisfacer la organización para obtener la certificación.⁶³

Con el ánimo que lo caracteriza y el afán de modernizar la administración pública municipal, el Presidente Municipal Constitucional de Ecatepec de Morelos Doctor en Derecho Eruviel Avila Villegas, desde el inicio de su gobierno puso en marcha el programa ISO 9001:2000, obteniendo en su primera etapa (noviembre 2003) la certificación por parte de la empresa

⁶³ Ibidem, p. 13

American Trust Register de cuatro procesos administrativos municipales, que significan un respaldo sólido de los servicios públicos que proporciona el ayuntamiento a la ciudadanía.

En esta etapa el Centro de Atención Empresarial, fue certificado con el proceso de Gestión Apertura Rápida de Empresas. En la Contraloría Interna Municipal, se certificó el proceso de realización de auditorías administrativas y financieras. La Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología obtuvo la certificación del Proceso de Otorgamiento de Licencias de Construcción. Debido al mejoramiento sustancial de la eficiencia administrativa en el cobro de derechos, en el mes de diciembre de 2003 se obtuvo la certificación, en el proceso de Recaudación de Agua Potable en oficina Central y oficinas Descentralizadas.

En la Segunda etapa (julio 2004) se obtuvieron ocho certificaciones relativas a los siguientes procesos:

- a) De atención ciudadana de las direcciones de servicio públicos, Obras Públicas, Protección civil y Bomberos; con lo que se acreditó que en las áreas se trabaja con calidad a las demandas de la ciudadanía.**
- b) En el sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia se logró la certificación del proceso de consulta externa de servicios Medidos y del proceso de terapias físicas del Centro de Rehabilitación e Integración Social**
- c) En la Dirección de Desarrollo Social se certificó la calidad en que operan las jornadas medico asistenciales.**

d) La Tesorería Municipal obtuvo la certificación de atención a proveedores así como la Dirección de Administración.⁶⁴

Doce Procesos mencionados anteriormente, que se desarrollan en diversas áreas de la administración pública municipal recibieron esta certificación lo que representa un hecho histórico en la vida de Ecatepec, ya que anteriormente no se había avalado el trabajo bajo esta norma.

La modernización de los procesos administrativos es una de las primeras condiciones para fortalecer las finanzas públicas y elevar la productividad de los servidores públicos municipales.

A efecto de dar eficiencia y transparencia a la gestión gubernamental municipal en las operaciones financieras administrativas y de servicios, el órgano de control interno ha realizado un adecuado seguimiento y supervisión, con un estricto apego a la normatividad establecida.

El pasado 21 de julio se aprobó por unanimidad en la sesión ordinaria de Cabildo, el “Reglamento municipal de transparencia y Acceso a la Información Pública “, acción que es un paso muy significativo de este gobierno municipal, el cual busca llevar a cabo con toda claridad sus actuaciones.⁶⁵

⁶⁴ Gaceta Municipal de Fecha 04 de Agosto de 2004, Primer Informe de Gobierno

⁶⁵ Idem

Es importante destacar que el municipio de Ecatepec es de los primeros de la entidad que crea su reglamento, con sustento en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de México y demás ordenamientos aplicables.

Este reglamento es de orden e interés colectivo y de observancia general y tiene por objeto tutelar y garantizar el derecho de acceso a la información pública municipal, garantizar la protección de los datos personales, así como la información confidencial y reservada que se encuentra en posesión de los sujetos obligados, a través de las dependencias administrativas y entidades de la administración pública municipal a que se refiere este reglamento.

2.5 IMPORTANCIA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

El servicio civil de carrera se encuentra en países, por citar a algunos que cuentan con un sistema debidamente integrado están: Inglaterra, Alemania, Canadá, Estados Unidos, Suiza, Francia, Japón, y China del cual simplemente hago mención y puntualizo que existe desde la división de China en la época Sung, con la destitución del último soberano de la dinastía Tang. El aspecto geopolítico de China sufrió un cambio: el Norte, dominado por las llamadas “cinco dinastías (Liang en 907-923, Tang923.936, Chin 936-947, Han, 947 – 951; Chou, 951 – 960), pronto manifestó una tendencia a la reunificación, empeñándose en limitar el poder de los gobernadores provinciales y en reforzar el gobierno central. En cambio, en el Sur, o sea al otro lado del Yiang – Tse Kiang, prevalecieron los intereses regionales que

apuntaban a la formación y conservación de estados autónomos. Ya en tiempos de la revuelta de Huang Chao, ciertos gobernadores de las provincias meridionales crearon auténticos reinos regionales.

Los Estados del Sur consiguieron asegurarse provechosos periodos de paz, durante los cuales potenciaron diversas obras públicas y mientras en el Sur se operaba tan favorable desarrollo económico, el Norte se veía agitado por una serie de conflictos entre los jefes militares que deseaban obtener el poder. El último jefe militar de China del Norte fue Chao Kuang – Yin, quien proclamado emperador por sus oficiales en 960, funda la dinastía Sung, también fue conocido con el nombre de Tai Tsu, quien intensifica la obra de reunificación política y de coordinación económica iniciada por la última de las cinco dinastías y en veinte años consiguió completar la unidad de China gracias también, a la falta de resistencia de los Estados de Sur.

Un atento análisis de las consecuencias determinadas por la política militarista de los Tang permitió intuir a Tai Tsu, que era preferible la vía pacífica, aun condicionada por onerosos esfuerzos tributarios, a una política agresiva de conquista. El emperador se dedicó, pues, a la reorganización de la vida económica y social del país sin prestar atención a las críticas de quienes lamentaban la renuncia a toda expansión territorial. Según este programa Tai Tsu reestructuró la administración con objeto de poner a salvo al gobierno central de cualquier peligro de autonomía local, colocándolo al propio tiempo en condiciones de obtener la máxima eficacia del aparato burocrático. Ante todo, la autoridad militar fue subordinada a la civil, se abolió la distinción entre funcionarios centrales y provinciales, haciéndolos depender a todos de la

administración central con lo que resulto más fácil el control y más directo el poder imperial.

Se introdujo el sistema de exámenes de estado para la designación de nuevos funcionarios y se legalizaron las recomendaciones (Pao - Jen), con objeto de permitir a todo funcionario superior que hiciese acceder a la carrera burocrática a sus protegidos, de los que se reconocía galante no solo en el acto de nombramiento, sino durante la primera parte de su servicio. Al principio de este sistema pareció asegurar cierta eficacia administrativa, pero luego decayó inevitablemente en el nepotismo y la corrupción⁶⁶

ACTUALMENTE

La burocracia moderna opera del siguiente modo específico:

- I. Existe el principio de sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados en general normativamente, es decir, mediante leyes u ordenamientos administrativos.**
 - a) Las actividades normales se reparten de manera estable como deberes oficiales.**
 - b) La autoridad que da las ordenes necesarias para la alternancia de esos deberes esta repartida de manera estable y rigurosamente delimitada por normas referidas a los medios**

⁶⁶ Uteha y Noguera, *Historia Universal, Barcelona España, Editorial Noguer, 1982, volumen VI, P. 573.*

coactivos físicos, sacerdotales o de otra especie, de que pueden disponer los funcionarios.

- c) **El cumplimiento normal y continuado de esos deberes es asegurado por un sistema de normas.**

Estos tres elementos constituyen, en el gobierno público y legal, la autoridad burocrática, la burocracia sólo está del todo desarrollada en las comunidades políticas y eclesiásticas del estado moderno.⁶⁷

Los principios de jerarquía de cargos y de diversos niveles de autoridad implican un sistema de sobre y subordinación férreamente organizado, donde los funcionarios superiores controlan a los funcionarios inferiores.

La organización moderna del servicio civil separa, en principio, la repartición del domicilio privado del funcionario y generalmente, la burocracia considera a la actividad oficial como un ámbito independiente de la vida privada.

Los fondos y equipos públicos están separados de la propiedad privada del funcionario, la teoría de la administración pública moderna supone que la autoridad para disponer de ciertos asuntos por decreto legalmente concedida a las autoridades públicas, no le da a la repartición derecho alguno para regular la cuestión por medio de órdenes dadas para cada caso, sino sólo para regularla de un modo general.

⁶⁷ *El Servicio de Carrera en la Administración Pública Mexicana*, México, INAP, Revista de Administración Pública, Número 103, Abril 2000, p. 79.

La ocupación de un cargo es una profesión, primero con la exigencia de un curso de preparación que reclama la plena capacidad de trabajo durante un largo período que, es un requisito previo para el empleo, además el funcionario tiene siempre presente el deber, ya que al ocupar un cargo se presta un servicio profesional a cambio de un equivalente salarial con la diferencia de que todo aquello que realice el funcionario puede afectar en menor o mayor grado a la sociedad. A mi forma de ver, la función pública es la atribuida al Estado -Federación, estados y municipios- cuyo ejercicio requiere del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, su imperio, su autoridad, de ahí que sea en última instancia una manifestación de su soberanía; Al menos en el estado moderno desarrollado, el funcionario político no es visto como el servidor personal de un gobernante.

Actualmente la situación personal del funcionario se articula del siguiente modo:

- 1. El funcionario moderno ya esté en una oficina privada, ya en una dependencia pública, siempre es un esforzado o un sacrificado y por lo general disfruta de una meta de estima social en comparación con los gobernados. Por lo general la estima social de los funcionarios es sobre manera reducida cuando la exigencia de una administración experta y el predominio de las conversiones de estatus son débiles.**
- 2. El tipo puro de funcionario burocrático es nombrado por una jerarquía superior, la designación de funcionarios a través de una elección entre los gobernados altera el rigor de la subordinación jerárquica. Un funcionario así tiene en**

principio, una posición autónoma respecto del funcionario superior. Lo normal es que el funcionario que no es elegido, sino nombrado por un jefe, funcione con más eficiencia desde un punto de vista técnico, en consecuencia, las elecciones populares del jefe administrativo y también de sus funcionarios subordinados, alteran la calificación experta del funcionario y el funcionamiento riguroso del aparato burocrático. También se debilita la dependencia de los funcionarios respecto de la jerarquía. Esto sucede por lo menos en el caso de los grandes cuerpos administrativos cuya supervisión es dificultosa.

3. Lo normal es que la posición del funcionario sea vitalicia, al menos en las burocracias públicas; esto sucede cada vez con más frecuencia en todas las estructuras semejantes. Como norma de hecho, se presupone la ocupación vitalicia incluso cuando tiene lugar la designación o el nombramiento periódico. Claro está que el funcionario medio ansía una ley de servicio civil que asegure materialmente su vejez y le dé mayores garantías contra un despido arbitrario del cargo, sin embargo este anhelo tiene sus límites, naturalmente una intensificación muy grande del derecho al cargo, dificulta llenarlos de acuerdo a la eficiencia técnica, ya que esta intensificación disminuye las posibilidades de hacer carrera para los candidatos ambiciosos.
4. El funcionario recibe la compensación pecuniaria de un sueldo regularmente establecido y la seguridad de una pensión para la vejez. El sueldo no se calcula, como un

salario, de acuerdo al trabajo realizado, sino en términos de estatus.

5. **El funcionario tiene la expectativa de realizar una carrera dentro del orden jerárquico del servicio público. De las posiciones inferiores, poco importantes pasa a las superiores.⁶⁸**

Los supuestos económicos y sociales de la moderna estructura burocrática son los siguientes: la evolución de la economía monetaria es un supuesto de la burocracia, ya que hay que retribuir pecuniariamente a los funcionarios. En la actualidad no sólo prevalece este factor, sino que es la principal forma de compensación, este hecho es sobre todo importante para el aspecto conjunto de la burocracia, aunque no es decisivo, sin embargo, es necesario para la propia existencia de ésta.

Los ingresos en especie han servido para proteger a los funcionarios de las fluctuaciones, en muchos casos muy pronunciadas, del poder adquisitivo del dinero. La concepción exclusivamente económica del cargo como fuente de ingresos privados para el funcionario también puede conducir a la compra directa de cargos. Cualquier clase de concesión de usufructos, tributos y servicios que se dé al monarca o al funcionario, para su explotación personal implica siempre un debilitamiento respecto al tipo de organización burocrática pura.

Un fuerte sentimiento de status entre los funcionarios, no solo coincide con la voluntad del funcionario, de subordinarse al jefe resignando toda

⁶⁸ Weber, Max, *¿ Que es la burocracia ?*, México, D.F, Ediciones Coyoacan , 2001, p. 29

voluntad propia, sino que los sentimientos de estatus resultan de esa subordinación, pues contribuyen al equilibrio interno de la idea que el funcionario tiene de sí mismo.

La índole puramente personal del trabajo burocrático, con su separación de principio entre la esfera privada del funcionario y la oficial, proviene de la adaptación de éste a las condiciones funcionales dadas de un mecanismo fijo fundado en la disciplina.

Si bien el desarrollo avanzado de una economía monetaria no es un requisito indispensable para la burocratización, la burocracia como estructura permanente está unida a la presupuesta existencia de unos ingresos constantes que permitan su sostén. El grado de burocratización administrativa ha sido relativamente más alto en comunidades urbanas con economías monetarias ampliamente desarrolladas, que en los estados contemporáneos de las llanuras mucho más extensos.⁶⁹

Precisión, rapidez, certidumbre, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, subordinación estricta, reducción de desacuerdos y de costos materiales y personales son cualidades que, en la administración burocrática pura y sobre todo en su forma monocrática, alcanzan su nivel óptimo. La burocracia planificada es, comparativamente superior a las restantes formas de administración, el trabajo burocrático a sueldo resulta no sólo más preciso sino también, en última instancia menos costoso.

⁶⁹ Ibidem, p. 42

Actualmente la Economía capitalista de mercado es la primera en reclamar que los asuntos administrativos oficiales se resuelvan con la mayor precisión, claridad, continuidad, y rapidez posible.

Toda la administración de un negocio se funde en una progresiva precisión, estabilidad y fundamentalmente rapidez en las operaciones.

La creciente rapidez de transmisión de los comunicados públicos así como los hechos políticos y económicos, presiona aguda y constantemente en el sentido de apresurar el ritmo de reacción administrativa ante situaciones diversas. La burocratización implica en particular la posibilidad óptima de poner en práctica el principio de la especialización de las funciones administrativas conforme a regulaciones estrictamente objetivas. Las actividades particulares les son confiadas a funcionarios especializados que, con la práctica, van aprendiendo cada vez más. La relación objetiva de los asuntos presupone primeramente una resolución conforme a normas calculadas y sin tomar en cuenta a las personas.⁷⁰

Una vez instaurada en su plenitud, la burocracia constituye una de las estructuras más difíciles de destruir. La burocracia es el medio de transformar la acción comunitaria en una acción societal, organizada racionalmente. Por esto, la burocracia, como instrumento de societalización de las relaciones de poder, ha sido y es un instrumento de poder de gran importancia para quien controle el aparato burocrático.⁷¹

⁷⁰ Ibidem, p. 57

⁷¹ Ibidem, p. 83

El burócrata profesional está encadenado a su actividad a través de toda existencia material y espiritual. Por lo general es una simple parte del mecanismo siempre en marcha que le ordena ir en un sentido esencialmente fijo. El interés radica en que el mecanismo siga funcionando y se mantenga la autoridad ejercida, los gobernados, por su parte no pueden prescindir del aparato burocrático de autoridad, o remplazarlo, cuando ya existe, puesto que esta burocracia se funda en una preparación especializada, una división funcional del trabajo y una constelación de actitudes metódicamente integradas. Si el funcionario deja de trabajar, o si su trabajo sufre una interrupción forzosa, sobreviene un caos, y es difícil encontrar entre los gobernados reemplazantes que sean capaces de controlarlo o en su caso de sobrellevarlo para cubrir en emergencia dicha falta.

La organización burocrática de una formación social y especialmente de una estructura política, puede tener profundas consecuencias económicas, esto depende, del reparto de poder económico y social, las consecuencias de la burocracia dependen del sentido que den al aparato los poderes que lo usan.

En Inglaterra sobre todo en los Estados Unidos detrás de las estructuras burocráticas de los partidos habitualmente se encuentran los mecenas del partido. Estos financian dichos partidos que influyen en estos, frecuentemente, la burocratización se ha realizado en franca alianza con intereses capitalistas; logran alianza histórica del gran monarca absoluto con los intereses capitalistas, sin embargo como consecuencia de la burocratización, cabe esperar la práctica de que una política adaptada al interés pequeño burgués

por una subsistencia tradicional asegurada, o incluso una política estatal socialista que restrinja las oportunidades de beneficio privado, sea producido en la antigüedad e incluso a la fecha en diversas sociedades⁷²

La burocracia como tal es un instrumento de precisión que, está al servicio de intereses diversos pudiendo ser, políticos, económicos, o de otro tipo. La burocracia solamente intenta doblegar los poderes que se le resisten en los ámbitos que desea ocupar, como es la democracia que se opone al poder de la burocracia ya que promueve rupturas y trabas al centro de su organización.

El hecho de que la burocracia sea, técnicamente el medio del poder más efectivo al servicio del hombre no determina la gravitación que la democracia como tal puede tener dentro de una formación social específica.

En condiciones normales el poder de una burocracia en plena expansión siempre resulta impresionante. El patrón político que se enfrenta con el funcionario adiestrado, incorporado a la dirección administrativa he investido con la jerarquía formal de un interlocutor válido, está en la situación del aficionado frente al experto. Esto se aplica tanto si el patrón al que sirve la burocracia es un pueblo provisto con los recursos de la iniciativa legislativa, el plebiscito y el derecho de remover funcionarios o un parlamento elegido sobre una base más oligárquica o más democrática. Se aplica tanto si el patrón es un cuerpo aristocrático colegiado, basado, legalmente o de hecho, o si se trata de un presidente elegido

⁷² Ibidem, p. 88

masivamente o de un monarca hereditario absoluto y/o constitucional.⁷³

Toda burocracia intenta acrecentar la superioridad de los profesionalmente informados conservando en secreto sus conocimientos y propósitos. La idea de secreto oficial es un invento específicamente burocrático y la burocracia defiende fanáticamente este sigilo, el cual solamente puede justificarse en casos muy precisos.

Hoy en día es común ver áreas del gobierno donde el reclutamiento y la selección se realiza por medio de contactos, recomendaciones y compromisos políticos. El sistema de lealtades existente en la burocracia mexicana, ha generado una importante caída en la confianza que la sociedad tiene en las instituciones estatales y burocráticas.

El primer intento de profesionalizar la administración pública se llevó a cabo en 1923 en el estado de San Luis Potosí, con la Ley del Servicio Civil. En 1931, el presidente Pascual Ortiz Rubio aprobó la Ley Federal del Trabajo y en 1932 la Ley Sobre Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Agrarios.

En 1934 el Presidente Abelardo Rodríguez consciente de que la principal causa de la inestabilidad e ineficiencia de la Administración Pública era la salida masiva de trabajadores del estado con cada cambio de gobierno, promovió el acuerdo sobre la organización y funcionamiento de la Ley de

⁷³ Ibidem, p. 92

Servicio Civil, el cual influyó sustancialmente en la administración de Lázaro Cárdenas, quien en 1938 en el estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión, ya distinguía entre empleados de base y de confianza.

A estos esfuerzos se adicionó en 1940 la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios; en 1956 la Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación; en 1963 la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; en 1975 la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles; en 1979 la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados; y en 1983 la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, en la que se establecieron los Sistemas Profesionales que Prevalecen hoy en día.

Durante la Presidencia de Miguel de la Madrid se inició lo que hoy se conoce como Reforma del Estado. En el campo de la Administración Pública y especialmente en lo que se refiere al Servicio Civil, se realizaron tres acciones concretas: la reforma al título IV Constitucional (se cambió la figura de funcionarios públicos por la de servidores públicos); la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos y la Instalación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.⁷⁴

⁷⁴ Ibidem, p. 160

Acciones que marcaron un proyecto de renovación moral de la sociedad, actualmente, los avances en la implementación del servicio civil de carrera se reflejaron primeramente en el programa de modernización de la Administración Pública 1995-2000 y posteriormente el actual presidente Vicente Fox a impulsado una iniciativa relativa al servicio profesional de carrera que garantizará una adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno de los servidores públicos, así como, el cambio de denominación y atribuciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por la Secretaría de la Función Pública, la cual pretende la transformación de la Administración Pública en una organización con una cultura de servicio que favorezca la honestidad como la eficiencia y la probidad, aún así, se tiene presente que el nuevo sistema observe deficiencias que impedirán al gobierno a ofrecer mejores servicios a los menores costos posibles, ya que existen todavía aumento en los costos de operación del aparato burocrático en donde no se alcanzan mayormente resultados, y en donde se inhibe el desarrollo de los funcionarios públicos a falta de incentivos.

Actualmente como en todas las épocas la selección de funcionarios entre los sectores desposeídos acrecienta el poder de los gobernantes. Sólo los conocimientos técnicos de los grupos de intereses económicos privados en la esfera de los negocios, superan a los conocimientos técnicos de la burocracia. Las estadísticas oficiales incorrectas no perjudican directamente los intereses económicos de los funcionarios culpables, en cambio los cálculos erróneos de una empresa capitalista se pagan con pérdidas o quizá hasta con su existencia.

Este sólo motivo explica la limitación de las autoridades cuando intentan influir sobre la vida económica en la era capitalista. Frecuentemente

en la esfera capitalista, las disposiciones estatales adoptan una dirección no esperada o surgen preguntas en razón del conocimiento técnicamente superior de los grupos de intereses.

El servicio civil de carrera es un método de selección de personal para acceder a la administración pública “Un método de Administración del Personal Público cuyas principales características son el ingreso o concurso por examen, el asenso por méritos y antigüedad, la neutralidad política, la profesionalización y la estabilidad en el empleo”⁷⁵ así lo define Esteban Moctezuma Barragán, quien además señala:

El servicio civil de carrera es lo que constituye uno de los ejes rectores de la modernización administrativa. El servicio civil de carrera pretende crear incentivos claros para mejorar el desarrollo de los servidores públicos, disminuir la discrecionalidad en la organización de los puestos y la corrupción; pero para cumplir con ellos se requiere establecer mecanismos de control que son difíciles de monitorear; como la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas. El servicio civil de carrera garantiza continuidad y memoria institucional, pero por otro lado, genera cotos de poder, por lo que es necesario ponderar y buscar un esquema óptimo entre flexibilidad y buen manejo de los recursos humanos⁷⁶.

⁷⁵ Moctezuma, Barragán Esteban, *Por un gobierno con resultados*, México D.F, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 158.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 50

Por otro lado y según los principios rectores de la administración pública del Distrito Federal, para el servicio público de carrera deben ser los consagrados en su estatuto de gobierno, y que son: el mérito, la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad, la profesionalización, la eficiencia y eficacia. El jurista Rafael Martínez Morales afirma que el servicio civil “es aquella expresión utilizada para designar las labores realizadas para el Estado bajo su dirección y dependencia, y que no tienen naturaleza o finalidad militar”.⁷⁷

El concepto “servicio civil”, regularmente es empleado como sinónimo de “servicio profesional o servicio público.” Se ha estudiado al servicio público como aquella función ya constituida legalmente en funciones y que implica a aquella organización y personal para satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada. Prácticamente no existe concepto legal que defina al servicio civil de carrera sin embargo, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su Título Segundo, desarrolla el tema de servicio público de carrera, de la Administración Pública del Distrito Federal, término que atiende a lo dispuesto por el Artículo 86 del estatuto de gobierno del distrito federal, que señala que “la administración pública del distrito federal se integrará con base en un servicio público de carrera: razón por la cual, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al aprobar la iniciativa de Ley del servicio público de carrera, publicada el día 13 de Junio del 2001 en la gaceta oficial del distrito

⁷⁷ Martínez, Morales Rafael, *Derecho Administrativo*, México D.F, Editorial Porrúa, 1994, p.80

federal⁷⁸” y considerar de entre los conceptos “Ley del servicio civil de carrera, y Ley del servicio profesional de carrera” de la Administración Pública del Distrito Federal, considera que el concepto de “servicio público de carrera, es adecuado siguiendo la terminología jurídica empleada por el Artículo 86 antes mencionado. Para tales efectos, consideramos que el servicio civil de carrera debe ser un método de selección, para toda aquella persona física, que desee ingresar a la administración pública con una profesionalización integral, con vocación de servicio para atender con continuidad responsabilidad y dedicación los planes y programas de gobierno y resolver los problemas de la sociedad en su conjunto así como el progreso.

Dentro de la vertiente del servicio civil de carrera la federación constituyó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, publicada en el diario oficial del 29 de Junio del 1983, en el acuerdo respectivo se estableció básicamente: **que el propio plan nacional de desarrollo 1983 – 1988, establece la necesidad de crear el servicio civil de carrera y generar las condiciones de la carrera administrativa, es necesario garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo; Promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia, fomentar la vocación de servicio del personal federal, mediante una motivación adecuada elevando así la eficiencia y la agilidad, así como promover la capacitación permanente del personal federal⁷⁹.**

Dicho acuerdo además estableció que la coordinación que se busca también, tiene por objeto traducir el propósito del ejecutivo federal de instaurar el servicio civil de carrera, que apoyará y asegurará la lealtad a

⁷⁸ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Exposición de Motivos, no 15, pp.238-240

⁷⁹ Martínez, Morales Rafael, *op.cit.*, nota 75, p. 21.

las instituciones de la República, así como la eficiencia, honradez y control de la ejecución del gasto público y en general, el desempeño de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la administración pública. Su articulado es esencialmente el siguiente:

1. Se crea la comisión intersecretarial del servicio civil como instrumento de coordinación y asesoría del ejecutivo federal para la instauración del servicio civil de carrera en la Administración Pública Federal
2. La comisión está integrada por los secretarios de gobernación, de programación y presupuesto quien la presidirá, de la contraloría general de la federación, de educación pública y trabajo y previsión social. Así como por el Secretario General de la Federación de Sindicatos de trabajadores al servicio del estado.
3. La comisión tendrá las siguientes funciones: a) promover ante las dependencias y entidades de la administración pública federal la realización de los programas específicos del servicio civil de carrera, b) promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal, c) determinar y proponer los elementos que permitan la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requiera la instauración del servicio civil de carrera.
4. La Secretaria de Programación y Presupuesto propondrá al titular del ejecutivo federal, las medidas que habrán de adoptarse para asegurar la correcta ejecución de las decisiones acordadas en el seno de la comisión.

5. La comisión contará con una subcomisión técnica del servicio civil que estará integrada por los oficiales mayores de las dependencias de la administración pública.
6. La subcomisión técnica podrá crear comité de trabajo que integrarán los responsables de las áreas jurídicas y de recursos humanos de las dependencias
7. La comisión contará con un secretariado técnico que estará a cargo de la secretaria de programación y presupuesto.

Este acuerdo no fue debidamente aprovechado, como es evidente, pero el concepto civil de carrera obedece a que el servidor público o aspirante a este desempeño, tenga una carrera administrativa sistemática que permita a la propia administración hacerse de beneficios, pero primordialmente a la colectividad que es a quien va encaminada la administración pública.

También debemos señalar, que los principios del servicio civil de carrera, deben ser aquellos que orienten y señalen parámetros que tengan como perfil los servidores públicos, retomando con ello, los principios rectores de la administración pública del Distrito Federal, consagrados en su estatuto de gobierno y que son el mérito, la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad, la profesionalización, la eficiencia y la eficacia. Principios que deben ser generales y aplicados a toda la administración pública, pues no debe haber diferenciación en ninguna secretaría de estado en cuanto a los ideales de fondo, que debe prevalecer la administración pública en todos sus niveles por los servidores públicos.

“Sin Importar los obstáculos que persisten los cambios que ha experimentado el sistema político administrativo mexicano en los años recientes han sido considerables. Baste señalar que en este ámbito se han dado pasos importantes para dejar atrás de una vez por todas, el régimen de partido mayoritario, el centralismo, el presidencialismo autoritario, la corrupción, las pugnas inter burocráticas y la falta de entendimiento”⁸⁰

En la mayor parte de los países europeos han sido recientes los cambios en el manejo de los recursos humanos en donde se caracteriza una descentralización gradual de dependencias, esto se ha observado en países con una larga tradición en su servicio civil como el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda, Suecia, y otros países escandinavos, donde se han implementado procesos de selección, evaluación y determinación de salarios. La mayoría de los países europeos tienen un sistema meritocrático para la selección de sus servidores públicos, y se ha demostrado que los países que cuentan con este sistema forman servidores civiles más competentes.

LA CONTINUIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La continuidad en los planes y programas en la Administración Pública, debe traer múltiples beneficios no solamente a los gobernados sino propiamente a la Administración Pública que tendría en forma ostensible esta. Pero debemos señalar lo siguiente: las fases del régimen sexenal le dan ritmo a la operación del aparato burocrático administrativo. Comienza el periodo

⁸⁰ Méndez, José Luis, “¿Por que un servicio civil de carrera para el México actual? “, *Revista de Administración Publica*, México, 1999 N0. 649 INAP. P. 96.

presidencial con el cambio de los cuadros superiores, suspendiendo casi por completo las labores regulares de la dependencia, que de por sí ya estaba con un ritmo a la baja en sus actividades o dando prioridad a los proyectos, programas y planes rezagados. Llegan los directores, nuevos mandos a familiarizarse con la estructura del organismo y la rama de que se ocupa, además de ir pensando en los nombres de las personas que serán sus colaboradores. Los funcionarios de la anterior administración aún están en sus puestos, frente a la incertidumbre de saber si serán removidos o no, desempeñando sus funciones de manera deficiente se dedican a preparar todo para entregar su administración a los nuevos mandos, una vez entregada mucho del tiempo se ocupa en efectuar todos los cambios de personal y esto les toma una gran cantidad de tiempo, tal vez entre seis y ocho meses, aunado al periodo de familiarización y capacitación, más el trabajo representa otra cantidad de tiempo importante.

Una de las consecuencias más nocivas y generalizadas lo constituye la ausencia de sistemas regulares de trabajo y despacho de los asuntos y la consecuente práctica de depender de la habilidad personal del funcionario, se despacha el trabajo en forma irregular desorganizada y dejando planes y programas insatisfechos, la función pública exige regularidad y continuidad, de existir continuidad en los planes y programas de gobiernos, los beneficios a los gobernados y a la Administración Pública en sus tareas internas se verían con mayor nitidez. Aquellas tareas internas lo constituyen según Gabino Fraga.

El grupo de actos internos, unos de naturaleza jurídica y otros de naturaleza material, aunque conforme a las reglas de derecho constituyen la vida interna de la administración, comprenden medidas de orden y disciplina para el funcionamiento de las unidades burocráticas, tales como el señalamiento de las labores que a cada empleado corresponden dentro de una oficina, de la conducta que los mismos empleados deben observar, la fijación de horas en que deben informar a sus superiores, la fijación de sistemas de contabilidad para las oficinas con manejo de fondos, igualmente abarcan reglamentaciones para los procedimientos o trámites que deben observarse en el despacho de los asuntos, imponiendo la necesidad de estudios previos de consulta a los departamentos legales y en general a los departamentos técnicos. Pero debe tenerse bien presente que estos actos de procedimiento solo tienen el carácter de actos internos, cuando en ellos no estén establecidos como una garantía para los particulares, sino solamente estén prescritos en interés del buen orden administrativo.⁸¹

Otro aspecto que permita garantizar continuidad y prosecución en los planes de gobierno y un beneficio directo a la administración pública son aquellas prácticas administrativas que tengan relación con la captación de recursos, con la finalidad de que para la aplicación de los Planes y Programas de gobierno sean sectoriales, institucionales, regionales o especiales, se retroalimenta la Administración Pública de forma pecuniaria, pues muchas veces por no contar con los mecanismos administrativos que permitan

⁸¹ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México D.F, Editorial Porrúa, 1975, p. 58

continuidad en las áreas de captación se dejan de percibir ingresos en beneficio del erario y como se planteó para la aplicación de recursos financieros en los proyectos nacionales.

El servicio civil de carrera garantiza continuidad y memoria institucional evitando que, se dé la pérdida de experiencia acumulada con lo que además se pierde tiempo e información, se obstaculiza la continuidad de los servicios administrativos. Con el Servicio Civil de Carrera se propone la necesidad de lograr. “La permanencia de la acción administrativa, que permita la cohesión interna del estado, suficiente para garantizar el progreso”.⁸²

Lo anterior porque los servidores públicos adscritos al Servicio Civil de Carrera con la experiencia acumulada y con el conocimiento de los problemas y rezagos de cada área, le darían continuidad al aparato burocrático, evitando se pierda ésta, lo cual es una de las bases del progreso para la sociedad y la continuidad para la propia Administración Pública en sus Planes y Programas de Desarrollo.

Los gobiernos contemporáneos requieren de resolver los problemas derivados de la industrialización, la urbanización el incremento demográfico, el desarrollo científico y tecnológico, en un ambiente de crecientes demandas de los diversos sectores de la población, por lo cual la administración se ve en la necesidad de ampliar su poder y capacidad de acción para satisfacer las necesidades de la Planeación. A través del Plan Nacional de Desarrollo y otros

⁸² Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administrativas, *Diccionario de Política y Administración Pública*, México. P. 482

mecanismos legales, es posible pensar en consecuencia de que los sistemas de selección de personal en la Administración Pública, den continuidad a los planes y programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo y de todo aquello que sea tarea de la Administración Pública. La sociedad enfrenta problemas relacionados con el desempeño de las tareas gubernamentales por una parte es necesario que el personal público mantenga un alto grado de responsabilidad en sus acciones, con la sociedad y superiores. Por otro lado se requiere que las labores que desempeñan, se realicen con cierto nivel de competencia profesional, del cual resulte una función pública eficiente y continua que se puede lograr mediante un sistema legal que planifique la selección de personal pues como se advierte, el Servidor Público siempre ha constituido el principal mediador entre gobernantes y gobernados, aplica las disposiciones legales, pues está dentro de su poder que el gobierno haga la vida del ciudadano común más cómoda pero puede hacer del gobierno una pesadilla de carga y de vejación.

En un proyecto formal de Servicio civil de Carrera es obvio que la decisión de establecerlo es ante todo una decisión política, debido a que se considera que el Poder Político se encuentra en la hipótesis de poder dictar, disposiciones para auto limitarse en beneficio colectivo. Esto producirá una disminución del poder de acción en beneficio personal como gobernante, pero mayor en cuanto a su función propia al facilitársele la tarea de proyectos y de los medios para llevarlos a la práctica, se pretende hacer posible reducir el poder basado en circunstancias accidentales o superficiales y aumentar la institucionalización del ejercicio del poder de representante del pueblo y que se deba menos a las

características personales de los secretarios de despacho, el buen funcionamiento y la capacidad de acción del aparato estatal. Se mejorara el proceso político a través de aumentar y hacer confiable la información al público, precisar las alternativas que ha tenido frente a si el ejecutivo, la comunicación de decisiones y procesos permitirá la mayor participación del gobernado para la satisfacción de sus necesidades y sus intereses.⁸³

La redistribución del poder, con la separación de poder político y poder administrativo, también debe traer un cambio de centralismo como consecuencia. Ésta debe ser una gran oportunidad que no se debe desaprovechar, no se trata de que esta solución sea definitiva, que resolverá todos los problemas como se ha pensado en su tiempo con las reformas administrativas. La separación a través del servicio civil (de la política y la administración) no solo hará posible realizar la necesaria planificación continuidad y reformas administrativas si no que además, tiene otros importantes efectos, la participación de la sociedad viéndolo como un proceso democrático superando al ejecutivo autoritario y desorganizado y pasar a otras etapas de organización jurídica y social.

El servicio civil, debe tener su fundamento en la consideración de que el elemento humano que lo integra, es el factor estratégico en la Administración Pública, de su funcionamiento y continuidad dependen en gran medida del pues como se ha planteado, pues en ese orden es como provienen y se ejecutan

⁸³ *El Servicio de Carrera en la Administración Publica Mexicana*, México, INAP, Revista de Administración Publica, Numero 103, Abril 2000, p. 95.

los planes, las innovaciones, la organización, la dirección y la operación, con el propósito de crear los medios para obtener los resultados que beneficien en forma continua el interés colectivo.

Será necesario crear un sistema relativamente cerrado, para no caer en el vicio de depender del favor político y de garantizar la seguridad individual del personal técnico y administrativo, que se especialice en las diferentes ramas del gobierno. Uno de los efectos externos, lo será también eliminar la corrupción enfatizada, ya que tampoco se permitiría que, el sector privado abuse del poder económico para sobornar, para obtener concesiones y derechos que no sean aceptables.

Se propone hacer posible la selección del personal más calificado, de mayor calidad y con actitud para desempeñarse, con el objetivo de poder realizar una carrera en el Servicio Civil, en razón de méritos en el desarrollo de la función. La continuidad en el servicio se propondrá como objetivo de la acumulación de conocimientos y capacidad de aplicación, obtenido a través de la experiencia, de la planeación y desarrollo del personal en el trabajo, lo que permitiría una especialización que tanta falta hace. De esta forma se buscará que el mayor talento, con la mejor preparación académica y práctica para desempeñar funciones. Si a lo anterior sumamos que, sea de gran prestigio pertenecer a este grupo de Servicio Civil, que estará permeado de una alta vocación de servicio para poner un mejor esfuerzo y voluntad en su actuar y los avances, dentro de la carrera deben estar sujetos a términos de competitividad en la labor realizada. Se permitirá que la sociedad, entre otras situaciones reciba respuesta a las demandas que exigen, por lo que los más

aptos de acuerdo a su capacidad y productividad, sean parte de una verdadera selección de talento, porque el elemento personal es un factor clave, que condiciona la selección de fines en la administración y la consecución de éstos con los medios administrativos de que cuentan, es indudable que la Administración Pública es tan buena como el personal que lo integra. También se requiere de otro aspecto, de austeridad en los gastos públicos para acabar con los suntuarios siendo necesaria la austeridad en los ingresos y gastos de los altos funcionarios, esto también vendría a proporcionar un cambio de mentalidad y de valoración social. En resumen se desprende que nuestro contexto jurídico social requiere de un dispositivo legal que corrija la desorganización irresponsabilidad e inmoralidad a través de la creación de sistemas y del establecimiento de una ética profesional de trabajo, que sólo lo proporcionaría un servicio permanente y de alta calidad. Sin embargo, se tiene que evitar que el Servicio Civil se convierta en un grupo con fines e intereses propios, debe ser el contrapeso de la corrupción a los intereses particulares, al poder político y al resto del gobierno.

Adalberto Saldaña Harlow hace distintos señalamientos de lo que para él debe revestir un Servicio Civil de Carrera.

Resulta estratégico que el más alto nivel de la rama de administradores llegue hasta la oficialía mayor, toda vez que esto influiría en campos tan importantes para el buen desempeño, como son los de personal organización y métodos. Limitando las posibilidades de corrupción y evitar el desperdicio. En materia de planeación y desarrollo de personal, el Jefe de Servicio Civil sería también el Director de la Escuela del Servicio Civil que capacitaría en

un curso de un año académico, con practicas y entrenamiento a todo el personal que seria previamente seleccionado a su ingreso y al termino del curso, presentaría un examen de admisión al servicio civil. Ya laborando dentro de una institución Pública, sería el subsecretario permanente el que tendría la responsabilidad de continuar capacitando y desarrollando a su personal, en un esfuerzo regular y permanente, para lo cual se establecerían cursos formales de variable duración que cambian de contenido anualmente y se utilizarían dentro del trabajo para el desarrollo del mismo. El Servicio Civil de Carrera Mexicano, tendría como norma principal evitar la burocratización, en el sentido negativo de perdida de iniciativa, de conformismo, trabajar por horas y no por resultados defender “el hueso“ diluir responsabilidades hacer tiempo aparentando que se trabaja y otros muchos. Pero buscaría obtener la regularidad, continuidad, solidez, confiabilidad y todos los sentidos positivos del término. Se establecerá un código de conducta del servicio y un tribunal para la supervisión estrecha y el control del servicio civil que hará posible detectar cualquier ofensa al código y el tribunal del mismo promoverá la aplicación de la Ley de Responsabilidades, que ahora es letra muerta, con el efecto de demostración que también busca aplicarse al personal sexenal.⁸⁴

Se debe encontrar una solución a las problemáticas de la Administración Pública, para que esta relación con la sociedad se refleje de manera positiva. En mi opinión el problema de delimitar a partir de qué

⁸⁴ Saldaña Harlow, Adalberto, *Observaciones sobre practicas administrativas en México*, Estado de México, Editorial Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1984. pp. 63 -83

niveles se aplicaría el Servicio Civil de Carrera, sería a partir de la jerarquía de subsecretario o bien a partir de oficial mayor. En el presente trabajo hago referencia en forma directa a los secretarios de Estado y sus nombramientos conforme al artículo 89 Constitucional, conforme a la facultad, el ejecutivo debe nombrarlos, pero sin duda puede ser de gran acierto que se aplique desde el nivel de oficial mayor, aunque esto dependerá de la excelencia y prestigio que adquiera y alcance el propio Servicio Civil como institución y además su aplicación tendrá que ser de forma gradual, para tampoco limitar al ejecutivo desde el inicio.

Saldaña Harlow también afirma:

La institución del Servicio Civil, por otra parte tendría amplias y cercanas relaciones con las universidades y demás centros académicos de investigación, con el propósito de convertirse en el puente que permite usarlos como centros de investigación, desarrollo de técnicas y experimentadores de aplicación de las mismas con miras al uso práctico en los diversos campos de la Administración Pública. Para lo cual el gobierno daría subsidios a estos centros de cultura e investigación, con fines específicos de estudios que requiere el propio gobierno.⁸⁵

No podemos afirmar si esto es viable. Puesto que en la actualidad las Universidades tienen sus planes académicos muy bien definidos y estos van conforme a los idearios de cada institución, pero no parece lejos, puesto que

⁸⁵ Ibidem, pp. 139-145

también se puede tener como variante en una maestría o diplomado en las instituciones académicas.

El Servicio Civil de Carrera es el instrumento para la profesionalización de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, que se sustenta en el mérito la igualdad de oportunidades y el desarrollo permanente, con el propósito de que la Administración Pública cumpla sus programas, con base en la actuación de personal calificado que preste servicios de calidad, con imparcialidad, con lealtad a la institución, de manera continua, uniforme, regular y permanente, para satisfacer las necesidades y responder a las demandas de la sociedad en general.

Como alternativa para la aplicación de esta ley se puede considerar que, cada una de las entidades de la Administración Pública cuente con sus propios sistemas de Servicio Civil de Carrera para toda la Administración Pública cosa que parece más engorrosa. Para Saldaña Harlow

La estructuración del sistema del Servicio Civil de Carrera con dos ramas de igual importancia la técnica y la administrativa. Por lo que respecta a la rama técnica se sugiere que en cada Secretaría de Estado y otras dependencias oficiales y organismos públicos, exista una rama vertical técnica. Se establecería una Subsecretaría técnica a manera de Secretario Permanente y cabeza de Servicio Civil de esa dependencia y desde este nivel hasta jefe de sección, pasando por directores, subdirectores y jefes de departamento, estarían integrados por un servicio civil técnico. Esté sería el cauce del servicio civil mientras que la otra o las otras subsecretarías, quedarían integradas

como hasta la fecha, por razones personales, políticas, desempeñando las funciones administrativas que actualmente llevan a cabo. Pero además esta área vertical, habría un servicio civil de administradores profesionales, a cuyo cargo estarán ciertos puestos que se consideren particularmente difíciles o importantes a nivel de sección, oficina departamento, subdirección, dirección y oficialía mayor. Todos estos serían ejecutivos y operativos a nivel horizontal, inamovibles, salvo por el comité del Servicio Civil que estaría formado por todos los subsecretarios permanentes o el numero que se juzgue conveniente para hacer operable la función. Este comité estaría presidido por el Jefe de Servicio Civil Nacional, que sería elegido de alguno de los Secretarios permanentes y regularía los movimientos y ascensos de personal, los despidos y contravenciones al Código de conducta y las jubilaciones⁸⁶

Estos serían los elementos básicos aceptables a considerar para llevar adelante la Ley de Servicio Profesional de Carrera, para que sea vigente.

2.6 DICOTOMÍA ENTRE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICA

La función pública es la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores. Difiere del servicio en sí, que prestan los trabajadores que responden a los conceptos de actividad pública, servicio administrativo o servicio público. Se debe estar a la relación y vínculo jurídico

⁸⁶ Ibidem, p. 165

laboral entre el funcionario o servidor público y el Estado, esta separación conceptual, no desvincula a la función pública con su objetivo que es la idea de servicio y que domina la concepción europea de la función pública inspirada en el servicio civil británico.

La naturaleza jurídica está situada desde dos vertientes, la privada y la pública, la privada es la que considera que entre estado y sus trabajadores existe un contrato de mandato o de adhesión. Las de derecho público estiman que es un acto administrativo unilateral, esto es que basta la voluntad del estado para que nazca la relación que es un contrato público o administrativo. A la función pública se aplica un derecho distinto al derecho privado, pretendiendo asegurar el funcionamiento continuo, eficaz, regular del servicio público.

Generalmente no se encuentra una definición del concepto función pública, pues es diverso, algunos autores lo identifican como “El cuerpo de personas especializadas con las que debe contar toda comunidad política moderna para realizar las funciones de gobierno”⁸⁷

La función pública estudia varios elementos que se encuentran señalados como obligaciones y derechos que se tienen en razón de la calidad de funcionario público o servidor público.

⁸⁷ Pardo, Maria del Carmen, *El Servicio Civil de Carrera en México, un imperativo de la modernización, gestión y política pública*, México D.F, Editorial Porrúa, 1975, p. 278.

Servidor Público.

“Servidor Público es toda persona que desempeña un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública, incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial y a los demás funcionarios y empleados.”⁸⁸ De acuerdo con ello, podemos derivar que el concepto Servidor Público es extenso, pues no sólo se refiere a los de la Administración Pública, sino que también, a cualquier persona que el Estado le haya conferido cargo o comisión de cualquier índole. Entonces el Servidor Público es captado en la legislación bajo distintas clasificaciones, funcionarios, empleados y Trabajadores al Servicio del Estado. Siguiendo lo anterior el Jurista Martínez Morales distingue según las funciones cuando es uno y cuando es otro:

Empleado, es quien presta sus servicios para algún órgano del estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario; su labor no implica un poder de decisión. En cuanto a los funcionarios, éstos disponen de un poder jerárquico con respecto de los empleados y los demás empleados inferiores, poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y de disciplina...⁸⁹

Con relación a los trabajadores al servicio del estado, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del Artículo

⁸⁸ Iñiguez Suárez, Enrique, *Enfoques sobre la democracia*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2003, p. 70.

⁸⁹ Martínez, Morales Rafael, *Derecho Burocrático*, México D.F, Editorial Harla, 1997, p.91

123 Constitucional establece en su Artículo 3: “trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. Que los trabajadores se dividen en dos grupos de confianza y de base”. Al reglamentar este aspecto la Ley de referencia, en su Artículo 5to, en lista a los trabajadores que son considerados de confianza y por exclusión, determina a los de base. De acuerdo con la Ley, establece ésta una división de los empleados públicos en dos categorías: la de empleados de confianza que son los que específicamente se enumeran en la Ley, y los cuales por no estar sometidos al régimen de ésta pueden ser nombrados y removidos libremente y la referida a los empleados de base que son los no incluidos en el Artículo 5to. : “quedan excluidos de la Ley, además de los trabajadores de confianza, los miembros del ejercito y armada nacionales, los miembros del servicio exterior mexicano”. Por lo que respecta a los trabajadores de base según el Artículo 6to. de la también llamada Ley Burocrática son los no incluidos en la enumeración del Artículo 5to. Fracciones I , II y III y que por ello serán inamovibles. El apartado B del Artículo 123 Constitucional en su Fracción XIV, hace referencia a que los cargos de confianza serán los determinados por la ley, y además, deja protegidos los derechos de quienes los desempeñan.

Otro aspecto que debe tomarse en cuenta, cuando se trata de los funcionarios públicos, es la influencia que en su reclutamiento tiene el sistema político y la ausencia de un verdadero servicio civil de carrera, dentro de la propia administración pública federal. No obstante que la Fracción Séptima. del apartado B del Artículo 123 Constitucional, ordena que el estado designe al personal mediante sistemas a través de los cuales se aprecien los

conocimientos y actitudes de los aspirantes, la mayor parte de los cargos que ocupan, los servidores públicos al seleccionarse los aspirantes correspondientes, los criterios obedecen a la militancia política o a las apreciaciones personales, que se propicia en el cambio de administración, cada seis años. La misma disposición constitucional preceptúa que el estado debe organizar escuelas de administración pública, lo que permite considerar que en el orden jurídico, existen elementos necesarios para dotar a los servidores públicos y trabajadores del estado, para que los servicios que prestan al estado, sean los que requieren el interés colectivo y la propia naturaleza de la función que desempeñan. Formar un equipo de gobierno es una de las tareas más delicadas y estratégicas de un gobierno. De la designación del equipo de colaboradores depende en gran parte el éxito de una administración en beneficio de los gobernados. Todos ellos los designados son trabajadores de confianza.

En la Administración Pública Federal, los servidores públicos que ocupan los mandos han sido nombrados por apreciaciones personales del titular del ejecutivo, y así sucesivamente al interior de las dependencias gubernamentales, sin que exista profesionalización del servidor público. Adalberto Saldaña Harlow, realiza un esquema respecto a los servidores públicos designados:

En números gruesos, se puede decir que los cuadros se forman en 60 % por elementos nuevos provenientes de la iniciativa privada, del medio académico, o recién egresados; el 30 % por funcionarios que cambian de posición y muchas veces de rama (pasando de una

**secretaría o empresa pública a otra que se encarga de una problemática muy distinta); y solo entre el 5 % y 10 % de funcionarios son retenidos en sus puestos por el nuevo gobierno⁹⁰,
Afirma el Licenciado Saldaña Harlow**

de esta forma tenemos que el 90 % no tiene preparación y desarrollo específico en el trabajo que va a desempeñar, ni la experiencia. El 60 % no conoce ni siquiera como se desenvuelve el sector público. Además, la casi totalidad, carece de la capacitación académica más adecuada para el desempeño de sus funciones; no es suficiente una mente medio educada, se requiere también, un entrenamiento específico, sobre el ramo en que se va a operar, por lo que no puede aceptarse a un medico encargado de cuestiones económicas o cosa semejante.

La falta de profesionalismo y ausencia del servicio civil en todos los niveles el cambio sexenal de servidores públicos, generalmente esta integrada por personas que desconocen la rama de que se trate y con precaria capacitación en las técnicas administrativas, ocasiona desorganización en el desempeño de la función pública. Una de las consecuencias más nocivas y generalizadas la constituye la ausencia de sistemas regulares de trabajo y despacho de los asuntos, y la consecuente práctica de depender en la habilidad personal del funcionario. Así, según las características propias del funcionario y su humor, se despacha el trabajo en forma irregular, desorganizada y dejando grandes demandas insatisfechas de los gobernados, la función pública exige regularidad y continuidad.

⁹⁰ Saldaña, Harlow Adalberto, *op.cit.*, nota 82, p.63.

POLÍTICA.- Arte de aplicar, en cada época de la historia, aquella parte del ideal que las circunstancias hacen posible.

POLÍTICO, CA.- Persona que dedica una particular atención a la acción política, haciendo de ella el principal objeto de su vida. ⁹¹

El concepto de lo político es mucho más amplio que el de lo estatal. Han existido actividades políticas y formas de actividad política antes de que hubiera Estado, del mismo modo que existen aun hoy, grupos políticos dentro de los Estados y entre los Estados. Pero el lenguaje usual ha ampliado últimamente el sentido de los términos política y político en forma considerable. Se habla de una política eclesiástica, militar, económica, de asociaciones, etc. y en ello no se hace referencia sólo al Estado y otras instituciones políticas, sino también a particulares como soportes de tal política. Con tan amorfo concepto, sin embargo, no es posible determinar la función específica de lo político. Todas estas formas de política tienen en común el desplegar y aplicar poder social organizado, ósea que su poder nace y se mantiene mediante una cooperación humana dirigida por una ordenación regular común, en la que determinados individuos cuidan del establecimiento y aseguramiento de la ordenación, así como de la actuación unitaria del poder de tal suerte concentrado. Pero al poder organizado y actuado por órganos especiales de una Iglesia, de un trust o incluso de una organización militar como tal, nosotros no lo llamamos político.

⁹¹ De Pina, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México, D.F, Editorial Porrúa, 1983, p.393

Tan sólo partiendo de la relación de lo político con la polis y su forma más desarrollada, el Estado, podemos llegar a un claro concepto fundamental: por eso política es, en el más eminente y ejemplar sentido la organización y actuación autónoma de la cooperación social en un territorio.⁹²

La ciencia política se propone analizar las condiciones del origen del poder político, de sus instituciones, su eficacia y su descomposición o decadencia. Por eso tiene que examinar los problemas de la formación de voluntad política. Como los hombres son unos seres que piensan en muchas ocasiones en únicamente estar anticipando el resultado de las cosas su voluntad de que así sea se ve íntimamente relacionada con las teorías y fuerzas políticas, mediante de las cuales intentan tomar conciencia del proceso político de la formación de la voluntad, así como indicarles metas; y ello con independencia de que esas teorías consigan dar con la realidad y configurarla y de la medida en que lo hagan o la arruinen sólo por tratarse de ideologías.

Desde que el poder político se ha mezclado con el concepto de poder público y estado moderno dentro de un territorio más o menos delimitado existe una política interior y otra exterior, la interdependencia del mundo de los estados, limitada en otro tiempo a determinados grupos de formaciones políticas que presentaban condiciones sociales de tradiciones culturales comunes y no se relacionaban con el resto del mundo sino a través de escasas relaciones marginales, se ha transformado en factor decisivo incluso para el

⁹² Heller, Herman, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 2000, p.261.

desarrollo interior de sus miembros desde la época de la Revolución Industrial, de la extensión del mercado mundial capitalista y del colonialismo.

La mayoría de las posiciones teóricas a las que es posible recurrir para determinar las tareas de la administración se basan en las funciones del Estado o en las funciones del sistema político-administrativo, sin hacer distinción entre funciones específicamente políticas y las específicamente administrativas.

Según el conocido modelo de la división de poderes los órganos del estado son solamente el legislativo, el ejecutivo y el judicial, mientras que los partidos políticos pertenecen desde esta perspectiva a la formación de la voluntad política. Desde el punto de vista de la Sociología de la administración es importante esta distinción a la hora de determinar la relación entre administración y política. Para la determinación de las funciones de la Administración es, sin embargo, de importancia secundaria.

Los científicos orientados por la Teoría de Sistemas no hablan de funciones del Estado, sino de funciones del sistema político-administrativo y las específicas como contribución a la sociedad global.

Niklas Luhmann ve en la aparición posterior de los poderes centrales en Europa la diferenciación sistemática de la función de decidir vinculadamente en lo colectivo, califica de política a esta función, así como al sistema parcial correspondiente, si bien incluye en éste a la Administración. Por decisiones colectivo vinculantes

pueden entenderse aquellas decisiones que son formuladas para el sistema social total, que afectan a esta colectividad y que han de ser aceptadas como vinculantes por los miembros de ella. Cfr.

Talcott Parsons, el clásico de la teoría sociológica de los sistemas, ha caracterizado la función del sistema político administrativo tan sólo denominado político por él como la coordinación de las actividades de los miembros de la sociedad hacia los fines colectivos.⁹³

Niklas Luhmann, intentado distinguir sistemáticamente entre funciones administrativas y políticas, llega a una delimitación algo diferente. Establece como función parcial de la política la provisión de legitimación, al tiempo que la función parcial específica de la administración ha de ser el empleo de tal legitimación en la producción de decisiones vinculantes. La legitimidad de las decisiones políticas se hace más necesitada de fundamentación, pues la tradición y el consenso precedente sobre lo verdadero se vuelven cada vez más dudosos y por ello mismo, se desmoronan en tanto fundamento de justificación. Para solucionar este problema que puede erosionar potencialmente su permanencia, el sistema político administrativo debe recabar por sí mismo la legitimidad para las decisiones producidas por él y esto se convierte precisamente en una función política parcial; de este modo la administración se ve

Cfr. Luhmann, Niklas, *El Derecho de la Sociedad*, Universidad Iberoamericana, A.C. 2002, p. 153.

⁹³ Parsons, Talcott, *Structure and Process in Modern Societies*, 1960, p.164.

liberada de asegurar por sí misma el efecto vinculante de sus propias decisiones.⁹⁴

Sea como fuere, el intento conceptual de delimitación de Luhmann atrae la atención, en cualquier caso, hacia una cuestión importante que es cuidada por la caracterización de la función política como elaboración de leyes (Legislativo) y de la función administrativa como aplicación de las leyes (Ejecutivo) al proceso político no solo le corresponde determinar objetivos de acción, es decir, constituir una voluntad con determinado contenido sino también encontrar la aprobación política para tales objetivos.

Al distinguir entre política y administración, Luhmann no piensa en determinadas formaciones sociales como los partidos, el parlamento, el gobierno, los ministerios y otros organismos administrativos, sino en funciones concebidas abstractamente; de este modo según el, un ministerio, por ejemplo que participe de hecho en la adquisición de legitimación no habrá de ser englobado en la administración sino en la política. Pero no basta con pensar solamente en funciones; es importante más bien distinguir claramente entre el sistema administrativo como un complejo de formas sociales reales por un lado, y la función administrativa por otro. De no hacerlo así, no podrá plantearse en absoluto una de las más importantes cuestiones de la Sociología de la Administración; la de si existe también en la realidad la división de tareas, defendida normativamente con tanta frecuencia, entre instituciones políticas y

⁹⁴ Luhmann, Niklas, *El Derecho de la Sociedad*, Universidad Iberoamericana, A.C. 2002, p. 323.

administrativas, o si más bien la administración, en cuanto forma social, no cumple también parcialmente una función política.⁹⁵

En torno a la distinción entre política y administración, hay que entender aquí estos conceptos institucionalmente, en tanto que designan los sectores correspondientes del sistema político-administrativo. Con arreglo al modelo normativo de constitución democrática se atribuirá a las instituciones del sector política, esto es a los partidos políticos, a los parlamentos y a los gobiernos elegidos la tarea de la formación de la voluntad, mientras que a las administraciones le atribuirá la ejecución o cumplimiento de esa voluntad. Esta cuestión suele plantearse generalmente acerca de la administración considerada como una unidad global. Sin embargo se plantea de hecho de un modo muy concreto en cualquier nivel de la administración en el que existan una representación y una dirección política, elegida que funcionen como centros de la formación de la voluntad de control político sobre los diversos de la administración.

El problema suscitado aquí no es nuevo en absoluto sino que ha sido discutido bajo el término de burocracia desde que existe una administración central estatal. En este sentido no es casual que se haya producido una crítica expresa de la burocracia sobre todo y antes que en ninguna otra parte, en los países en los que la administración central estatal se ha constituido relativamente pronto, concretamente en Francia, Alemania e Italia.⁹⁶

⁹⁵ Ibidem, p. 482.

⁹⁶ Ibidem, p. 490.

La exigencia de que la administración deba ser un instrumento dócil no sólo fue planteada por los monarcas absolutos que la fundaron, sino que sigue teniendo vigencia también en la democracia. El pueblo mediante su voluntad elige a un partido, quien forma el gobierno, éste ejerce el poder de decisión y le confía la realización de programas. Las elecciones democráticas perderían una buena parte de su significación, si la administración Pública no actuase como leal instrumento de gobierno.

El principio sobre el proceder instrumental de la administración cobra en la democracia un acento especial, en cuanto que el gobierno cambia periódicamente y es constituido con frecuencia por un partido político distinto. Mientras que la identificación personal duda, su eficacia a la hora de realizar la voluntad de aquél, en la democracia semejante vinculación puede llevar a que la administración obedezca con menos docilidad a un nuevo gobierno que al precedente y que ejecute su programa político con resistencias y por tanto con menos efectividad. Si la administración pública ha de permanecer como un simple instrumento, deberá por esto observar neutralidad política en la democracia para estar a disposición de cualquier gobierno elegido como instrumento de igual eficacia. Por esta razón la norma de neutralidad política tiene un lugar especial en el ethos profesional del funcionariado, junto a la norma de lealtad. ⁹⁷

⁹⁷ Weber, Max, Economía y Sociedad, trad. José Medina Echavarría, et. al., FCE, México, 1984, p.172

La posibilidad de la administración de sustraerse a la dirección y al control político y de convertirse a sí misma en un centro de acción capaz de proponer objetivos y de ejercer influencia se basa en líneas generales en el hecho de que, para el cumplimiento efectivo de sus tareas, ésta tiene que disponer necesariamente de conocimiento especializado, información real y medios adecuados, así como poseer el necesario margen de maniobra para su realización. La administración necesita, igualmente, un cierto grado de autonomía para defenderse con éxito de las presiones de individuos o grupos que pretendan un trato de favor, violando o eludiendo las normas políticamente legitimadas y legalmente establecidas. Si no dispusiera de esta autonomía, la administración no pudiera cumplir las tareas a ella encomendadas.

Una administración que no se sustraiga parcialmente al control y a la dirección política, sino que suprima al sector político y a sus funciones específicas, seguirá siendo una utopía y por tanto no merece ser tomada como alternativa de evolución.

El gobierno no sólo puede vincular a la administración a través de instrucciones particulares dictadas en el ejercicio de sus competencias, sino que puede encauzar también en la dirección deseada a la acción administrativa formulando prioridades políticas en la preparación de leyes y en la planificación. Por otro lado, a la dirección ejecutiva se le imponen tareas que sobrepasan claramente su capacidad a causa de la escasez de personal y de que su grado de conocimiento es inevitablemente limitado, agravado todo ello además por el problema de la falta de continuidad en los cambios de gobierno.

Un medio nada despreciable de dirección política central reside en la política de personal, es decir, en el derecho de las instancias políticas a decidir sobre la provisión de los más altos cargos de la administración. En tanto se den legalmente tales posibilidades, la selección de personal, según criterios políticos y una sustitución adecuada en caso de cambio de gobierno, posibilitarán utilizar el margen de acción de la administración de acuerdo con las metas políticas de gabinete, especialmente en la preparación legislativa y en la planificación. Por su parte la administración ejerce resistencia, por razones comprensibles, a cualquier mayor aumento de las posibilidades de dirección por vía de la política de personal, lo cual se refleja, por ejemplo, en la lucha contra la ampliación del círculo de los llamados funcionarios políticos.

El hecho de que la administración pretenda protegerse de este modo del enjuiciamiento crítico de su actividad por parte de la opinión pública, se considera como una transgresión de la norma del control democrático sobre la administración. Tal norma justifica no sólo los esfuerzos por la descentralización política y por la participación en las decisiones de la administración, sino también la necesidad pública de información acerca de la actividad de la misma. Pero no se piensa únicamente en una relación entre la administración y la prensa, sino también en las peticiones del ciudadano individual en orden a poder revisar los protocolos para poder formar su propio juicio acerca de determinados procedimientos.

El Estado supervisor busca, mediante sistemas de negociación y trato de tipo no jerárquico, una sintonización con sistemas sociales funcional es que o bien se han visto perturbados en sus propias operaciones y prestaciones y necesitan de una ayuda al desarrollo, o bien gravan a su entorno con costos externalizados y han de ser obligados a tener en cuenta a los demás. Pero el modo como los sistemas funcionales pueden ser llevados o inducidos a efectuar un cambio de estructuras, viene ya prefijado por las propias estructuras de esos subsistemas. De ahí que el estado supervisor haya de practicar una política de opciones, bien conocida en el campo de la planificación económica, política que va más allá de las prohibiciones y los estímulos. Esa política tiene en cuenta el modo de operación y los grados de libertad del sistema que pretende controlar, e influye sobre la autorregulación y el autocontrol del propio sistema mediante la introducción de cambios apropiados en su contexto. Las dificultades que se han estudiado a menudo, con que choca la planificación en campos de la política tales como la política sanitaria, la política tecnológica, la política científica, suministran plausibles pruebas de los límites de las intervenciones estatales directas. En lugar de eso, de lo que ahora se trata es de recurrir al modo o técnica que representa el asesoramiento como modelos de una estrategia que enreda e implica en una conexión productiva y generadora de auto limitaciones y auto ligaduras a sistemas operativamente cerrados sumada la participación de la ciudadanía y los empresarios.⁹⁸

⁹⁸ Habermas, Jürgen, *Facticidad y Validez*, 4ª ed, México, Trotta, 2002, p. 424.

CAPÍTULO III

LA HACIENDA MUNICIPAL Y LAS CONSECUENCIAS DE UNA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y CRISIS ECONÓMICA.

3.1 DEL AUTORITARISMO MAYORITARIO A LA DEMOCRACIA CONSENSUAL

A la democracia se le ha adjetivado de maneras diferentes, que tratan de enfatizar alguna modalidad dentro del mismo marco conceptual general (democracia, clásica, antigua, moderna, representativa, directa, semidirecta, participativa, política, social, liberal, formal, substancial), y aun con el epíteto pleonástico de “popular” Democracia popular que ha sido y es usada para encubrir formas totalitarias de estado.

Como el fuego, la pintura o la escritura agrega Dahl, “La democracia parece haber sido inventada más de una vez, y en más de un lugar. Después de todo si las condiciones fueron favorables para la invención de la democracia en un tiempo y lugar concretos (Atenas, digamos, en torno al 500 a.C) ¿Pueden haber existido parecidas condiciones favorables en alguna otra parte?”⁹⁹

Sería un error presuponer dice por su lado Robert Dahl que “La democracia fue inventada de una vez por todas, como ocurriera por ejemplo, con la máquina de vapor”.¹⁰⁰

⁹⁹ Dahl, Robert, *La Democracia*, Taurus, Madrid, 1999, p. 15

¹⁰⁰ Ibidem, p. 16.

No carece de razón Alan Touraine, al considerar que “cada época inventa su democracia”¹⁰¹

Increíblemente acota Rodríguez Adrados “la democracia que parecía muerta en Grecia a fines del siglo IV, resucitó aquí o allá, cada vez en mayor escala, a lo largo de los tiempos, hasta ocupar, hoy, en el mundo, el centro de la escena”¹⁰²

No hay, pues, duda de que la democracia se ha inventado en diversos momentos y se ha enriquecido sustancialmente, por ejemplo, con el concepto de la dignidad de la persona humana que aportó el cristianismo, Henri Bergson “decía que la democracia es de esencia evangélica y tiene por principio el amor”¹⁰³

Los dos elementos conceptuales fundamentales de la democracia también son helénicos: el de isonomía, igualdad, legal y el de eleuthería, libertad, estos dos elementos, la igualdad y la libertad, son las columnas que soportan la democracia política. Si no hay libertad e igualdad simultáneamente no hay democracia.

El nacimiento de la democracia, no surgió de una teoría previa, la democracia no es producto de una reflexión filosófica, nació de un acuerdo práctico.

¹⁰¹ Touraine, Alain, *¿ Que es la democracia?*, FCE, México, 1999

¹⁰² Rodríguez Adrados, Francisco, *Historia de la democracia*, Ediciones temas de Hoy, Madrid, 1997, p.2

¹⁰³ Idem

La democracia duró del 508 al 404 (derrota de Atenas ante Esparta), y luego del 403 al 323 (derrota de Atenas ante Macedonia).

Al concluir su extenso y erudito estudio sobre la democracia Griega y sus germinaciones en el mundo occidental 20 siglos después, Rodríguez Adrados, llega a la conclusión de que “la democracia al crecer ha admitido variantes múltiples, pero su esencia son los métodos para resolver los conflictos, la democracia enfatiza dicho autor es antes que nada, un método para alcanzar el cambio sin violencia”¹⁰⁴

La democracia es también una doctrina de fondo que parte del reconocimiento de la dignidad humana, la democracia se justifica por el reconocimiento del hombre como persona, desconocer este valor de la democracia es caer en el relativismo democrático, que es el peor riesgo la democracia porque la vacía de toda sustancia.

Karl Lowenstein explica que una vertiente de la democracia es el constitucionalismo y que este objetivo fue alcanzado por la progresiva ampliación del sufragio y acceso a los cargos políticos; se extendió a la totalidad de la población. La democracia constitucional es un sistema político bajo el que la totalidad del pueblo organizado como electorado inmovilizado para la acción política por los partidos participa libremente en el poder. El

¹⁰⁴ Idem.

electorado adquiere con esto la categoría del detentador supremo del poder ejerciendo un control final sobre el gobierno y el parlamento.

En este mismo sentido Maurice Duverger dice que: “La elección es el procedimiento utilizado por las democracias liberales para la designación de los gobernantes, en oposición a la herencia, a la conquista violenta, que son los medios autocráticos”. Para el citado autor las elecciones competitivas donde los ciudadanos eligen entre varios candidatos, son la piedra angular de las democracias liberales.¹⁰⁵

Las elecciones deben celebrarse con intervalos regulares cortos, para que los gobernantes no se sientan demasiado independientes de los gobernados, y que la representación de los primeros por los segundos se conserve constantemente.

Inicialmente se consideró que el elegido era el representante del elector, inspirándose en el derecho privado. Pero la noción de representación política es bastante diferente de la teoría del derecho privado, los representantes no están ligados por un mandato preciso, recibido de sus electores, puesto que los verdaderos mandantes no son estos sino la nación. De ahí que los partidos políticos desempeñen un doble papel en la representación política, son una especie de mediadores entre elegidos y electores, siendo esta mediación indispensable para el funcionamiento de la representación política por ellos, su

¹⁰⁵ Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970, p.115

intervención es insustituible, tanto en los regímenes de democracia representativa pura, como en los de democracia semidirecta.

En el constitucionalismo democrático moderno las formas de democracia semidirecta se conciben como instrumentos, no para sustituir sino para complementar las instituciones de democracia representativa.

Estos institutos de democracia semidirecta como explica Martínez Sospedra “surgen para evitar que las instancias representativas y especialmente en parlamento adquieran la condición de monopolistas de la representación y se conviertan en protagonistas únicas de la formación de la voluntad del estado”¹⁰⁶

El referéndum, es el más empleado en la democracia semidirecta supone transferir a los electores la decisión sobre la conveniencia de una Ley, el referéndum es legislativo, aprobatorio, abrogativo, preceptivo y potestativo. Se dice que frecuentemente se convierte en plebiscito en el sentido de voto de confianza a un hombre, también se le reprocha que haya producido resultados conservadores, pues tiende al mantenimiento del statu quo.

El plebiscito se usa para una variedad de actos de participación del pueblo en el proceso del poder y, algunas veces, hasta como sinónimo de elecciones.

¹⁰⁶ Sospedra Martínez, Manuel, *Derecho Constitucional Español*, Fundación universitaria San Pablo SEU, Valencia, 1995, p. 307.

En la visión de Tena Ramírez, coincidente con la de Lowenstein “el plebiscito implica la alteración en el sentido del cesarismo, del método del referéndum; allí la voluntad popular no es activa si no pasiva al delegar en un hombre la expedición de la ley fundamental, generalmente después de un golpe de Estado; se ha dicho, por eso, que es una firma en blanco que coloca la nación para que la utilice el caudillo”¹⁰⁷

La iniciativa popular, es una modalidad del acto que da inicio al procedimiento legislativo y consiste en que la formulación de un texto que genera el deber del parlamento de deliberar sobre él, es entregado a una fracción más o menos amplia del cuerpo electoral.

Como comentó Popper, en estos temas hay una tradicional confusión verbal “las ideas en particular las nuevas ideas sólo pueden provenir del trabajo de individuos solos, aunque puedan ser aclaradas y mejoradas en colaboración con otros. Una expresión como iniciativa popular conduce por tanto a error y es propagandística. Por lo general, es una iniciativa de unos pocos que, como mucho, es presentada a la gente para su evaluación crítica en estos casos, entonces, es importante saber si las medidas que se proponen están fuera de competencia del electorado que la evalúa”¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 13 ed., México, 1975, p.106.

¹⁰⁸ Popper, Karl, *La lección de este siglo*, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, 1998, p.31

La revocación consiste en la deposición del mandato parlamentario por decisión de los electores del correspondiente distrito electoral.

“La avocación consiste en la facultad del cuerpo electoral, normalmente de una fracción del mismo, de atraer a la decisión del mismo cuerpo electoral la sanción de una Ley.”¹⁰⁹

Un teórico moderno de la democracia como Juan Linz señala que: “las formas institucionales no son formulas mágicas capaces de resolver todos los problemas”¹¹⁰

Ninguna constitución por más sofisticada y moderna tiene la virtud de modificar la realidad, lamentablemente en Latinoamérica estamos enfermos de legislo manía.

Gabriel Zaid dice que “se tiene fe en los cambios legales, a pesar de la experiencia se cree que cambiar la Ley es cambiar la realidad. Así se constituyó la República señala en el siglo 19, y desde entonces México es un país de Leyes porque abundan, no porque se cumplan, ahora que avanzamos hacia una República de verdad, la inercia pesa mucho en la dirección equivocada: que un buen Monarca expida leyes que cambian la realidad”¹¹¹

¹⁰⁹ Sospedra Martínez, Manuel, *op cit*, nota 105, p. 308-309.

¹¹⁰ Linz, Juan y Valenzuela Arturo, *Las crisis del Presidencialismo Perspectivas Comparativas*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, p. .17.

¹¹¹ Zaid, Gabriel, “Estabilidad Legal y vida Publica”, *Periódico Reforma* 31 de diciembre del 2000

De ahí que sea necesario reformar la constitución pero con la condición de no crear expectativas de transformación automática de un país que nos conduzcan a la frustración y a un retroceso democrático, ya que una constitución bien diseñada puede ayudar a que sobrevivan las constituciones democráticas, aunado por otro lado a que en la democracia no solamente las instituciones jurídicas tienen importancia, son importantes de que sin ellas no podría existir la democracia, pero sin embargo los problemas más importantes y difíciles de la democracia son de aspecto moral.

Necesitamos la libertad para impedir que el estado abuse de su poder y necesitamos al estado para impedir el abuso de libertad.

Por ello si la tarea esencial del Estado debe ser respetar y salvaguardar nuestros derechos, los ciudadanos han de asumir las obligaciones relativas a sus derechos. La fuerza ordenadora del derecho se manifiesta de manera especial dice Efraín González Morfín, en la correlación o mutua implicación que se da entre el derecho y deber. Esta reciprocidad se da entre personas físicas o jurídicas diferentes y también en la misma persona titular del derecho. Al derecho del facultado corresponde el deber del obligado y viceversa. En la relación jurídica eficaz al ejercicio del derecho de uno corresponde el cumplimiento del deber del otro. Este es el tipo de reciprocidad jurídica más conocido, pero existe, además, una congruencia profunda entre derecho y deber en la persona misma que tiene derecho por ejemplo al derecho de vivir, corresponde la obligación de cuidar y de desarrollar la vida; quien reclama el derecho de pensar lo menos que debe hacer es pensar; quien exige

respeto a su derecho al trabajo debe, por coherencia básica, trabajar responsablemente. Si no se acepta la correlación Derecho-Deber en la misma persona, se cae en superficialidad, incongruencia y demagogia.¹¹²

La transición a la democracia en México ha de entenderse como el paso de un sistema de partido hegemónico en elecciones no competitivas a un sistema multipartidista en elecciones competitivas, es decir elecciones limpias, equitativas y confiables, que posibiliten a que los partidos en el gobierno municipal, estatal y federal se sometan periódica y efectivamente al juicio de las urnas. Algo que la identifica respecto de otras transiciones a la democracia, es que la mexicana no supone en modo alguno la desaparición de la otra fuerza política o su exclusión en la construcción del juego democrático, es decir el paso del ejercicio monopólico del poder, al ejercicio del poder compartido.

De 1988 a la fecha, México experimenta una transición a la democracia, en la medida en lo que los partidos políticos han logrado pactar diversas reformas que posibilitan elecciones crecientemente limpias y competitivas, y estas van construyendo en el entramado constitucional mexicano, el poder compartido. Efectivamente la ruta de la transición democrática de México no supone la sustitución en el poder de un partido por otro (como si sólo existiera un centro de poder constitucional) sino en la creciente distribución del poder entre partidos (ya que existen varias arenas

¹¹² Morfín González, Efraín, *Temas de Filosofía del Derecho*, Universidad Iberoamericana-Oxford Press, México, 1999, pp.149-150.

de poder constitucional. El diseño constitucional del país, por lo tanto, ha trazado precisamente esa ruta de transición.¹¹³

En México hemos sido testigos de la incubación y desarrollo de grandes mitos que durante 70 años sirvieron de guía para la conducción del desarrollo económico y político del país. No es ningún misterio que anteriormente la concentración del poder residía en el ejecutivo y que toda iniciativa debía ser acatada y aprobada por los miembros del partido del poder ya que de lo contrario aquellos opositores eran reprimidos y excluidos de la clase política, estos mecanismos fueron efectivos en su momento para mantener la hegemonía política de un solo partido.

Actualmente la gran decepción que existe en el congreso son los intereses partidistas y la falta de cooperación patriótica y de responsabilidad nacional, no con esto quiero decir que todas las grandes reformas estructurales que el presidente Fox a propuesto sean buenas, pero sí que deberían de ser analizadas en forma imparcial y lejos de cualquier beneficio propio o de grupo, uno de los principales logros del gobierno, es haber iniciado un pleno reconocimiento de la distribución del poder con un ejercicio republicano en el que los tres poderes posiblemente tengan plenitud y equilibrio, y en el que se haya hecho una transición democrática en donde lo que reina actualmente ya no es un autoritarismo mayoritario sino una democracia consensual.

¹¹³ Lujambio, Alonso, *El poder compartido*, México D.F., Editorial Océano, 2000, p. 27.

México ha contado desde hace muchos años con disposiciones jurídicas e institucionales para regular las funciones de los servidores públicos. Sin embargo, dichas disposiciones no siempre han estado vinculadas de manera sistemática conformando un esquema global y coherente, sino que se han presentado de manera desarticulada y esporádica, con resultados escasos en cuanto al establecimiento de un servicio civil de carrera en la totalidad de gobierno. Esto tiene su origen en las características históricas del sistema político mexicano, el cual ha propiciado que los procesos de selección de funcionarios públicos esté nominado por políticas clientelistas¹¹⁴

Para poder comprender lo que está ocurriendo en la actualidad dentro de la Administración Pública y la Política hay que revisar la historia mexicana, la posibilidad de que un partido no emanado de la Revolución Mexicana acceda hoy a la Presidencia es más que mera alternancia, es el fin de una época. Pero recordemos a qué época nos referimos: la ruptura violenta del orden impuesto por Porfirio Díaz dio lugar a una etapa de pacto social expresado en la Constitución de 1917, en la cual se sentaron las bases para el surgimiento del nuevo Estado de la Revolución Mexicana. La Constitución de 1917 incorporó la idea de un Estado fuerte e intervencionista, que eliminaría los privilegios de los monopolios extranjeros y las élites nacionales, que afirmarían el control nacional sobre el territorio y los recursos mexicanos y defendería los intereses de los grupos y las clases subordinados.

¹¹⁴ Moctezuma, Barragán Esteban, *Por Un gobierno con resultados*, México D.F, Fondo de Cultura Económica, 2000, p.158.

El sistema emanado de la Revolución Mexicana fue el capitalista con un proyecto modernizante, pero con prácticas de política tradicional. El movimiento zapatista otorgó al Estado una de sus vertientes populares, no liberales: el agrarismo. La otra vertiente, el movimiento obrero, fue institucionalizado. Con ambas líneas, el Estado obtuvo una sustentación clasista y popular, pero sin perder el rumbo liberal.

El general Lázaro Cárdenas creó (de 1934 a 1940) un Estado fuerte sin precedentes: un Estado intervencionista a través de un Presidente como centro rector y aglutinador. Organizó e institucionalizó a la figura presidencial, al partido oficial, al Ejército y a las clases políticas. Institucionalizó al Partido Nacional Revolucionario (de 1929) y lo transformó en el Partido de la Revolución Mexicana (hoy PRI) en relación muy estrecha con el presidente. Pasó del caudillismo al presidencialismo con poderes casi absolutos. Con el PRM surgieron las corporaciones de los sectores sociales (campesino, obrero y popular), además de la coincidencia con los militares, con lo cual se institucionalizó al movimiento de masas que se gestaba desde los años veinte.

Todo esto dio cauce al movimiento político-social que, más adelante serían consideradas como las claves de la estabilidad del sistema político mexicano. Claves que se convertirían en nudos históricos en el desarrollo de México (de acuerdo a la tesis de Manuel Camacho Solís) y que en la década de los ochenta provocaría pugnas entre la burocracia política y la naciente tecnocracia.

El modelo neoliberal experimentó sus primeros cambios radicales, a partir de 1982, bajo la presidencia de Miguel de la Madrid, seguido por Carlos Salinas y Ernesto Zedillo. Fueron 18 años de políticas de ajuste estructural en México que han puesto fin a los pilares de la Revolución mexicana como dan fe las reformas a la Constitución en cuanto a la tenencia de la tierra, a los derechos laborales, relaciones Estado-Iglesia, entre otras. El Estado nacionalista y fuertemente interventor fue transformado por el mismo partido que lo vio nacer. Sin embargo, la maquinaria perfecta del sistema político mexicano se fue desajustando hasta derrumbarse luego de tres sexenios de un rumbo prácticamente antinacionalista.

No deja de ser paradójico que el PRI pierde su batalla ante una persona -o un grupo de personas- que enarbola las mismas políticas económicas implementadas desde 1982 en México. En realidad, a últimas fechas en México no hay mucha diferencia en el posicionamiento de los partidos políticos.

En México vivimos una crisis de partidos: el PRI se ha alejado de sus bases tradicionales, el PRD se ha burocratizado en el poder y se aleja de sus bases. El PAN no ha sido un partido de bases y en las recientes elecciones federales se vio superado por el liderazgo de Vicente Fox, quien formó una estructura paralela al partido, "Los amigos de Fox". Ni Cárdenas ni Fox cedieron ante las múltiples demandas ciudadanas de conformar una coalición general de partidos de oposición. Para bien o para mal privaron los intereses privados. El PAN se alió con el Verde Ecologista, mientras que el PRD lo hizo con varios partidos más de "centro izquierda".

El "control social" del corporativismo con un movimiento sindical amafiado con el Gobierno, ha impedido por décadas la democratización real de la mayoría de los sindicatos, a través de componendas, rompiendo huelgas, amenazas, crímenes, etcétera.

El actual gobierno representa el cuarto momento de las políticas de ajuste estructural en México, emanadas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, que han traído consigo 70 millones de pobres en nuestro país. Vivimos el fin de una época, la post Revolución Mexicana, y daremos inicio a una etapa nueva en la historia de México, en su tránsito a la democracia. Para dar pasos en la consolidación de este cambio es necesario continuar con el derrocamiento de un sistema presidencialista y, más que un sistema de partidos requerimos de la verdadera participación de todos los mexicanos para construir el México que queremos.

3.2 FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES FINANCIERAS DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS.

HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

“El Patrimonio y la hacienda municipales son temas de singular importancia, ya que en ellos radica en gran medida la autonomía financiera del municipio, para muchos dentro de los cuales me incluyo, la más trascendente que tiene un municipio, aun sobre la de carácter político, pues como bien dijo un diputado constituyente no se puede obtener libertad a base de aire, se

requiere tener esa libertad sustentada en una base económica. Según el diccionario de la lengua española, patrimonio: “es el conjunto de bienes propios que cada uno posee” y municipal: relativo al municipio, de ahí que si hablamos de patrimonio municipal, parecería que nos referimos exclusivamente a los bienes propios que un municipio posee, pero dicho termino es más amplio”¹¹⁵

El concepto "Hacienda Pública Municipal" puede más bien ser descrito que definido, debido a sus varias acepciones.

Desde el punto de vista patrimonial significa el conjunto de recursos financieros y patrimoniales con que cuenta el municipio para la realización de sus fines.

Desde el punto de vista funcional implica el conjunto de funciones relativas a la concepción, integración, régimen y administración de dichos recursos para la consecución de dichos fines.

Desde el punto de vista institucional significa el conjunto de órganos de la administración pública encargada de desarrollar tales funciones.

En la expresión "Hacienda Municipal" no quedan comprendidos sólo los aspectos administrativos; en efecto, en la composición de la hacienda están implícitas también las decisiones fundamentales del programa de gobierno

¹¹⁵ Fernandez Ruiz, Jorge (coordinador),*op.cit.*, nota 16, p. 127

relativo al financiamiento del ente municipal, de contenido político, económico y social, aspectos que se engloban bajo la denominación de "Política Hacendaría Municipal".

Asimismo en el concepto de "Hacienda Municipal" están contenidos aquellos aspectos formales relativos al establecimiento y delimitación de los órganos de poder público relacionados con las finanzas municipales y a la interrelación jurídica entre éstos y los particulares, aspectos que constituyen el marco limitativo dentro del cual ha de funcionar la administración de la Hacienda Municipal y que se enmarca bajo la denominación de "Derecho Hacendarío Municipal". ¹¹⁶

La Política Hacendaría es el conjunto de lineamientos en norma la administración de ingresos y de egresos municipales, debe responder a consideraciones de índole, económica, política, social y de participación social.

El Derecho Hacendarío Municipal, es la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas.

A la Hacienda Pública le competen las siguientes funciones:

Ingresos, Egresos, Deuda Pública y Patrimonio.

¹¹⁶ Manual de la Hacienda Pública Municipal, BANOBRAS, INAP, México, 1989, p.13

Ingresos.- Política de ingresos respecto - Derecho Fiscal - Administración Fiscal Tributaria.

Egresos.- Política de gastos - Derecho presupuestario - Administración del Presupuesto.

Deuda.- Política crediticia - Derecho Presupuestario - Administración de la Deuda.

Patrimonio.- Política Patrimonial - Derecho Patrimonial - Administración del Patrimonio.¹¹⁷

INGRESOS.- Por ley los ingresos públicos del municipio pueden ser de dos tipos ordinarios: Son aquellos que usualmente dispone el gobierno municipal para proveerse de fondos, entendemos aquellos que resultan de fuentes establecidas en Leyes Hacendarías Federales y Estatales y de las cuales se otorga participación a los Municipios. Ingresos Tributarios aquellos que derivan de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y sus accesorios; y por Ingresos extraordinarios: los que percibe el municipio en forma eventual, cuando por necesidades imprevistas tiene que buscar recursos adicionales como son: los créditos y las contribuciones especiales

En este estudio intento analizar algunos fenómenos representativos de las Haciendas locales de nuestro país y cuya manifestación revela una

¹¹⁷ Centro Nacional de Estudios Municipales, *Municipio Mexicano*, Secretaría de Gobernación, México D.F., 1984

problemática, que requiere atención en mayor o menor grado de las distintas funciones hacendarías.

EGRESOS.- En la formulación del presupuesto se da un proceso interactuante en la planeación y programación del egreso, de la deuda y del presupuesto de caja, por lo que no pueden separarse estos procesos. El presupuesto de egresos es el documento jurídico y contable en el cual se consigna en forma ordenada y clasificada el gasto que debe realizar el ayuntamiento.

El Código Financiero establece en su artículo 288 que el contenido del presupuesto de egresos” comprenderá las erogaciones por concepto de gasto corriente, transferencias, gasto de inversión en obras y acciones, inversión financiera, servicios de deuda pública, subsidios, cooperaciones y donativos.

DEUDA.- Uno de los aspectos más importantes de la estructura financiera de la hacienda municipal, es el que representa el volumen de recursos provenientes de obligaciones crediticias o empréstitos contraídos por los ayuntamientos y que configuran la llamada deuda pública municipal. Las obligaciones que se contraigan deben ser destinadas a obras o acciones de beneficio para la sociedad.

Las autoridades en materia de deuda pública son la legislatura, el gobernador y los ayuntamientos.

“La deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo directas, indirectas o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo de:

I.- El estado.

II.- Los municipios-

III.- Los organismos públicos descentralizados estatales o municipales.

IV.- Las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria.

V.- Los fideicomisos en que el fideicomitente sea alguna de las entidades publicas señaladas en las fracciones anteriores.¹¹⁸

La deuda pública de los municipios del Estado de México puede ser:

Directa: La que contraen los ayuntamientos

Indirecta: La que contraen los organismos públicos descentralizados municipales empresas de participación mayoritaria y fideicomisos en el que el fideicomitente es el ayuntamiento.

Contingente: La contraen los ayuntamientos como avales o deudores solidarios de las entidades públicas no centralizados.¹¹⁹

En dicho proceso se destacan los aspectos contractuales del crédito por constituir aspectos importantes para su utilización, las estrategias de financiamiento han de circunscribirse dentro de un marco legal, pues en general las Leyes Hacendarias Municipales establecen limitaciones cualitativas y cuantitativas al endeudamiento municipal y procedimientos específicos para su concertación.

¹¹⁸ Código Financiero del Estado de México y sus Municipios

¹¹⁹ Idem

PATRIMONIO.- En la ciencia de las finanzas públicas y en especial en el Derecho Hacendarío, el patrimonio ha sido señalado como un elemento importante de la Hacienda Pública, sin embargo en el aspecto de las atribuciones orgánicas de las dependencias administrativas, ha surgido el fenómeno de que a medida que se hace más compleja y sofisticada la administración pública, las funciones Hacendarías tienden a ser resignadas a un órgano especializado, tal es el caso de la administración del patrimonio y la administración del presupuesto en la administración pública federal y en menor medida en la administración de las entidades federativas.

“Quintana Roldan establece el concepto de patrimonio Municipal como: todo tipo de bienes materiales o inmateriales que le pertenecen y sobre todo lo que tiene dominio. Es más, en el patrimonio se incluirá a mi juicio también el de hacienda.”¹²⁰

En el Municipio existe una tendencia generalizada a integrar las funciones Hacendarías de ingresos, egresos, deuda pública y en menor medida la de patrimonio, bajo la responsabilidad del órgano Hacendario.

El desconocimiento preciso generalizado de los elementos que componen el haber patrimonial, provoca por una parte, la pérdida legal o de facto de los bienes municipales por abandono; y por la otra el deterioro, daño o desaprovechamiento de dichos bienes.

¹²⁰ Quintana Roldan, Carlos, *Derecho Municipal*, 3ª. Ed., México Porrúa, 2002, p. 365

Lo anterior afecta al área de ingresos, al tener que distraer recursos para otros destinos presupuestales y que se aplican a la adquisición de bienes existentes pero no conocidos; también por desaprovecharse recursos amortizados que pueden ser susceptibles de enajenación, alquiler, concesión o explotación.

La Hacienda Municipal opera dentro de un marco jurídico, en él inciden tres órdenes o categorías de ordenamientos jurídico:

EN EL ORDEN FEDERAL.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Plan Nacional de Desarrollo, Ley de Coordinación Fiscal, Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

EN EL ORDEN ESTATAL.- Por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Código Financiero del Estado de México y sus municipios, Plan Estatal de Desarrollo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México,

EN EL ORDEN MUNICIPAL.- Por los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general que expida cada Ayuntamiento conforme a las Leyes Locales, siendo el Bando Municipal y el Plan de Desarrollo Municipal entre otros.

Los Municipios se han visto fortalecidos con la reforma a la Política Fiscal encaminada a generar una mejor estructura tributaria, así como una coordinación Fiscal más adecuada como medio para alcanzar un mayor crecimiento en las Finanzas Públicas de los Estados y permitir un desarrollo económico, político y social en los Municipios del país.

El Federalismo fiscal es el subsistema del pacto federal que atiende la distribución de competencias en materia de ingresos y egresos entre los tres ordenes de gobierno: federación, estado y municipios. En este sentido, forma parte importante del núcleo de las relaciones intergubernamentales y por lo mismo, es un ámbito sujeto a fuerte debate entre los distintos elementos involucrados. Los principios del federalismo deben ser tres el primero relativo a los niveles de gobierno, el segundo a la subsidiariedad de responsabilidades impositivas y el tercero relativo al principio de solidaridad que debe existir entre los estados y municipios. ¹²¹

Los recursos son manejados en mayor porcentaje y espacio por los propios Municipios, que han venido acreditando mayor capacidad de ejercicio.

El Municipio libre ha sido fortalecido con las reformas al artículo 115 de nuestra Carta Magna; Sin embargo aún hay mucho por avanzar para consolidar el Municipio como el espacio privilegiado para la participación política y para la búsqueda de soluciones a las demandas sociales.

¹²¹ Sánchez Almanza, Adolfo, *Marginación e ingreso en los municipios de México*, México, D.F, 2000, Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Económicas, p. 151

El artículo 115 de la Constitución de la República señala en ocho fracciones los principios que deben ser comunes a todos los Municipios del país.

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

II “Los Municipios estarán investidos de personalidad Jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley”

Y establece la base de la Hacienda Municipal al señalar que:

Los Municipios administraran 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, en todo caso:

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

Los Municipios podrán celebrar convenios en el Estado para que éste se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los Municipios con arreglos 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 contribuciones que se refieren a los incisos a y c, ni concederán exenciones en relación con las mismas, las Leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones a favor de las personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas, solo los bienes del dominio público de la federación de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

En síntesis nuestra Carta Magna a favor de los Municipios consigna en primer lugar, el concepto originario de la libre administración de la hacienda por los Municipios, para después de acuerdo a un esquema de distribución de competencia en materia fiscal, asegurar a los Municipios fuentes precisas de tributación, los impuestos o contribuciones inclusive con tasas adicionales que establezcan los Estados sobre propiedad inmobiliaria así como de su

fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora; y las que tengan como base común el cambio del valor de los inmuebles.

Se prevé que en caso de insuficiencia de capacidad en los Municipios para la recaudación y administración de tales contribuciones, los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado y Federación para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con estas áreas.

Se fijan las bases para actuar en el campo fiscal de acuerdo con la distribución de competencias establecidas con el estado y federación.

Se autoriza celebrar convenios en materia hacendaría con los gobiernos estatal y federal.

Se establece el derecho de los Municipios a recibir participaciones federales y con el fin de evitar que éstas desconozcan, como es frecuente que ocurra, el monto de las participaciones a que tienen derecho y para que estas le sean entregadas oportunamente, disponen la obligación de las legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a las cuales se deberá cubrir a los Municipios dichas participaciones.

Se precisan igualmente como fuentes fiscales de los Municipios, los rendimientos de sus bienes propios, otras contribuciones e ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y los ingresos provenientes de los servicios públicos que presta.

Para evitar la práctica de que organismos Paraestatales, Federales y de los Estados, gocen de la exención de pagos de impuestos de pagos prediales y servicios públicos, la Constitución establece la obligación de pago de toda persona física o moral, instituciones oficiales y privadas, sin exclusiones o subsidios, exceptuando sólo a los Bienes del Dominio Público de la Federación, Estados y Municipios.

La Ley ratifica a los Ayuntamientos el principio de libre administración de la Hacienda Municipal, al disponer que los presupuestos de egresos de los Municipios deban ser aprobados por los Ayuntamientos sobre la base de sus ingresos disponibles.

Solamente las legislaturas de los Estados aprobarán la Ley de Ingresos de los Estados y revisarán sus cuentas públicas, por conducto de los órganos superiores de fiscalización.

Este conjunto de disposiciones es de gran trascendencia, ya que configura el perfil de la institución Municipal como autoridad local en ejercicio pleno de facultades en el ámbito territorial.

COORDINACIÓN FISCAL

El nuevo federalismo tiene como tarea primordial apoyar las iniciativas de Estados y Municipios para estabilizar sus finanzas públicas y consolidar sus fuentes propias ingresos. Este plan propone reformar el sistema nacional de coordinación Fiscal, con el propósito de otorgar simultáneamente suficientes o proporcionales ingresos a su realidad y necesidades así como

atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades instituciones y funciones públicas.¹²²

La Ley de Coordinación Fiscal tiene por objeto precisar las bases de coordinación en materia fiscal entre los gobiernos Federal y los de los Estados y Municipios.

El ejecutivo Federal propicia el intercambio constructivo de opiniones entre los tres órdenes del gobierno, a fin de formular nuevas bases para el sistema de Coordinación. El nuevo Federalismo ha impulsado el establecimiento de un nuevo esquema distributivo entre el Gobierno, Estado y Municipios, teniendo como objetivo la descentralización en materia de: gasto público, crédito, ingresos tributarios, participaciones interacción del ingreso, gasto y deuda.

El propósito es fortalecer y reforzar el apoyo a las zonas más atrasadas o de menores recursos, e impulsar el surgimiento de nuevos polos de desarrollo.

En el período anual de vigencia existen dos tipos de convenios:

a) Colaboración administrativa en materia Fiscal Federal

b) Coordinación Fiscal

¹²² *Programa Especial para un autentico Federalismo 2002- 2006*, México D.F. Secretaria de Gobernación, 2002, p. 37.

El primero ha servido como apoyo a las entidades de los Municipios, al propiciar que funcionen como cajas recaudadoras de impuestos Federales, lo que permite que se les canalicen una parte de dichos recursos.

Coordinación Fiscal, los Estados que lo soliciten pueden adherirse mediante Convenio al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el cual obtiene el derecho a participar de los fondos integrados en las recaudaciones de impuestos entre ellos los de: Energía eléctrica; tabacos labrados; gasolina y derivados del petróleo; cerillos y fósforo; aguamiel y productos de fermentación; explotación forestal; producción y consumo de cerveza aguas envasadas; bebidas alcohólicas; ensamble de automóviles y explotación pesquera.¹²³

Conforme a la ley, los Municipios reciben el 20% como mínimo de las participaciones que reciben los Estados a través de los fondos general (I.E.P.S.), a bebidas alcohólicas, cervezas y 8% al tabaco.

3.3 PARTICIPACIONES A QUE TIENEN DERECHO LOS MUNICIPIOS CONFORME A LA LEY DE COORDINACION FISCAL

FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES.

Se constituye por el 18%, aproximadamente, de los ingresos totales anuales que tenga la federación por concepto de impuestos y

¹²³ Ley de Coordinación Fiscal

derecho sobre hidrocarburos, por la extracción de petróleo crudo y gas natural, y los correspondientes de minería, el 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo y gas natural; del 2% en las demás exportaciones y del 5% sobre el valor base del impuesto general de importación así como el derecho adicional del 5% sobre los hidrocarburos exportados.

FONDO FINANCIERO O COMPLEMENTARIO.

Se forma por el 0.5% de los ingresos totales anuales obtenidos por la Federación, por concepto de impuestos y derivados sobre los hidrocarburos, en la extracción de petróleo crudo, gas natural y sobre la minería; más el 3% del fondo general de participación; y otra cantidad igual a esta última que aporta la Federación, para que el total que resulte pueda distribuirse también entre los Estados.¹²⁴

FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL

En relación con el (F.F.M.) este se integra con el 0.42% de la recaudación Federal participable. El 30% se distribuirá entre las entidades Federativas, del 70% restante participaran las entidades coordinadas con la Federación en materia de Derechos.

Además se les repartirá íntegramente las cantidades que reciba el Estado, en su caso, del Fondo Municipal; éste se integra por impuestos

¹²⁴ “Sistema de participaciones”, *Revista Indetec*, México D.F., Numero 68, 1995, p.13

adicionales como los de importación y exportación e hidrocarburos entre otros.

La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto del estado, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

Los gobiernos de los Estados publicarán en el diario oficial de la entidad y en uno de los periódicos de mayor circulación de la misma, por lo menos una vez al año, el monto de las participaciones que correspondan a cada uno de sus Municipios durante el año.

Existe un Sistema de Coordinación Hacendaría del Estado de México con sus municipios en el que se establecen:

- a) Las bases del cálculo para la distribución a los municipios de los ingresos derivados de los Sistemas Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Hacendaría.
- b) Se distribuyen entre los municipios los ingresos derivados de la Coordinación Hacendaría.
- c) Se establecen las bases de coordinación administrativa y
- d) Norma el funcionamiento de los organismos en materia de Coordinación Hacendaría.

El Gobernador, por si o por conducto de la Secretaria de Finanzas y Planeación, el órgano técnico de fiscalización del Poder Legislativo y los

Ayuntamientos participarán en el desarrollo, vigilancia y mejoramiento del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado, por medio de los organismos de coordinación hacendaria:

- I.- La Reunión Estatal de Servidores Públicos Hacendarios
- II.- El Consejo Estatal de Coordinación Hacendaria
- III.- El instituto de Capacitación Hacendaria.

INGRESOS MUNICIPALES

Los ingresos son los recursos financieros que recibe el Municipio a través de la Tesorería, por el cobro de los conceptos impositivos establecidos en la Ley de Ingresos vigentes, así como los establecidos en convenios, decretos y Leyes especiales.¹²⁵

De la anterior definición se desprende que los Municipios no cuentan con potestad tributaria, esto es, que de acuerdo a las normas y leyes éstos no pueden determinar, ni crear fuentes tributarias.

En otros términos, por ingresos entendemos los recursos monetarios con los que cuenta el Municipio por el cobro de los conceptos que su respectiva Ley de Ingresos le establezca.

¹²⁵ Roldan Cevallos, Gerardo, *Las finanzas Publicas Municipales*, Tesis, ENEP, Acatlan, 1995.

La Ley de Ingresos es el instrumento jurídico que faculta al Ayuntamiento para el cobro de las contribuciones a que tiene derecho el Municipio.

La ley de ingresos establece de manera clara y precisa las fuentes de ingresos del municipio, que recibirá por cada uno de esos conceptos.

El proyecto de Ley de Ingresos debe ser elaborado por la Tesorería Municipal, con apego a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Hacienda Municipal y demás disposiciones fiscales vigentes y enviando para su aprobación a la Legislatura del Estado ¹²⁶

Los ingresos públicos del Municipio se clasifican en:

ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS

INGRESOS ORDINARIOS

- Directos: * Impuestos
- * Derechos
- * Productos
- * Aprovechamientos
- Indirectos: * Participaciones
- * Accesorios

¹²⁶ Marco Normativo de la Hacienda Municipal”, *Revista Indetec*, México D.F., 1994, p.22

INGRESOS EXTRAORDINARIOS

- Subsidios Federales Estatales
- Transferencias Federales y Estatales
- Contribución de Particulares
- Créditos

INGRESOS ORDINARIOS.- son los Ingresos que los Municipios reciben con regularidad a través de sus propios mecanismos y fuentes; su propia característica permite proveer en montos y periodicidad, se tienen dos principales clasificaciones:

ORDINARIOS DIRECTOS.- Son los que directamente obtiene el Municipio de la comunidad, así se tiene:

IMPUESTOS.- "Prestaciones en dinero o en especie que fija la Ley, con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos" (C.F.F. ART.2)¹²⁷

De acuerdo con este concepto debe entenderse por prestación una cantidad que exige la Ley, sin que a cambio de ella el Estado se comprometa a devolver servicio alguno en forma directa.

¹²⁷ Conceptos y definiciones extraídas del Código Fiscal de la Federación, Ley de Ingresos Municipal, Código Financiero del Estado de México y Municipios

Por el carácter general de los impuestos, las personas físicas o morales, por el solo hecho de hacer, dar, percibir o efectuar el acto previsto por la Ley, sin excepción, están obligados a efectuar el pago correspondiente.

Se dice que el impuesto es obligatorio, porque no depende de la voluntad del particular el cumplimiento de su pago, pues la autoridad debe exigirlo recurriendo a los instrumentos jurídicos a su disposición.

La Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio Fiscal 2005 señala

Artículo 1.- La hacienda pública de los municipios del Estado de México, percibirá durante el ejercicio fiscal de 2005, los ingresos provenientes de los conceptos que a continuación se enumeran:

1. IMPUESTOS:

- 1.1 Predial.
- 1.2 Sobre adquisición de inmuebles y otras operaciones traslativas de dominio de inmuebles.
- 1.3 Sobre conjuntos urbanos.
- 1.4 Sobre anuncios publicitarios.
- 1.5 Sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos.
- 1.6 Sobre la prestación de servicios de hospedaje.
- 1.7 Otros impuestos no comprendidos en las fracciones precedentes, y que estuvieron vigentes en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o de pago.

ALGUNOS EJEMPLOS:

- Impuesto predial

Este impuesto tiene efectos importantes en la distribución de los recursos que la Federación transfiere a las entidades federativas y a los municipios ya que uno de los aspectos que se consideran en los criterios de distribución de dichos recursos es, precisamente la recaudación del impuesto sobre el predial. Solo 17 de las 32 disposiciones jurídicas que regulan esta área especifican que la variable a considerar será la recaudación del predial.

Los principales rubros de ingresos propios que captan los gobiernos municipales provienen de la recaudación del impuesto predial y del pago de los derechos del agua. En el caso del impuesto predial, este representa una proporción muy elevada de la totalidad de la recaudación captada por la vía de impuestos (66.8 %) mientras que los recursos captados por el pago de los servicios de agua representan la mitad de los recursos percibidos por el concepto de derechos.

Según cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al cierre de 2002, la recaudación total por estos conceptos ascendió a 5.4 mil millones de pesos derivados de los derechos de agua y casi 4 mil millones de pesos por la vía del impuesto predial. Es decir por estas dos fuentes, los gobiernos municipales captan ingresos casi en la misma proporción de lo que reciben por los dos fondos federales con destino municipal y el fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal.

La federación transfiere recursos a los municipios a través de diversos fondos y por la participación en la administración y coordinación de impuestos federales. La Ley de coordinación Fiscal establece los lineamientos generales para la entrega de dichos recursos a las entidades federativas.

Cada estado determinará las normas para la distribución de las participaciones federales que son asignadas a los municipios, tales como el FFM, la FGP, y el 20 por ciento que les corresponde por concepto de su participación en la recaudación de IEPS, ISAN y tenencia. La legislación federal no establece un criterio general para determinar la asignación de estos recursos a los municipios, por lo que cada estado determinará según su propio método dicha distribución.

- Impuesto sobre compra-venta de bienes inmuebles

DERECHOS.- "Son las contribuciones a cargo de los ciudadanos, establecidas en la Ley de Ingresos del Estado de México y sus municipios, por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho público, así como las que se pagan por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público (ART.2 IV).

- Estas contraprestaciones las establece el poder público, conforme a la Ley en pago de un servicio.
- Los derechos son una fuente importante de ingresos propios de la Hacienda Municipal, al cobrarlos a los particulares el Gobierno Municipal tiene recursos para la prestación de servicios.

La Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio Fiscal 2005 señala

2. DERECHOS:

- 2.1 De agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.
- 2.2 Del registro civil.
- 2.3 De desarrollo urbano y obras públicas.
- 2.4 Por servicios prestados por autoridades fiscales y administrativas.
- 2.5 Por servicios de rastros.
- 2.6 Por corral de concejo e identificación de señales de sangre, tatuajes, elementos electromagnéticos y fierros para marcar ganado y magueyes.
- 2.7 Por uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales y de servicios.
- 2.8 Por servicios de panteones.
- 2.9 De estacionamiento en la vía pública y de servicio público.
- 2.10 Por la expedición o refrendo anual de licencias para la venta de bebidas alcohólicas al público.
- 2.11 Por servicios prestados por autoridades de seguridad pública.
- 2.12 Por servicios de alumbrado público.
- 2.13 Por servicios de limpieza de lotes baldíos, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos industriales y comerciales.
- 2.14 Por los servicios prestados por las autoridades de catastro.

ALGUNOS EJEMPLOS:

- Por expedición de licencias de funcionamiento para giros mercantiles e industriales.
- Por derechos de uso del suelo.
- Por servicios públicos de agua potable

Artículo 7.- El pago anual anticipado del Impuesto Predial y de los Derechos de Agua Potable y Drenaje, cuando deba hacerse en montos fijos mensuales, bimestrales o semestrales, dará lugar a una bonificación equivalente al 10%, 8% y 6%, sobre su importe total, cuando se realice en una sola exhibición durante los meses de enero, febrero y marzo respectivamente, del ejercicio fiscal de 2005.¹²⁸

Artículo 8.- Para el ejercicio fiscal de 2005, los contribuyentes del Impuesto Predial que espontáneamente se presenten a pagar por primera vez y adeuden el impuesto por ejercicios anteriores, determinarán el monto anual a su cargo, conforme a las disposiciones vigentes en el momento del nacimiento de la obligación de pago, o en su caso, podrán optar por determinarlo conforme al artículo 109 del Código Financiero del Estado de México y Municipios vigente en el mismo ejercicio fiscal. En este último supuesto, para realizar el pago de cantidades adeudadas en ejercicios anteriores, al impuesto determinado para el 2005, se le aplicará una reducción en su monto, de acuerdo a la siguiente tabla anual:

¹²⁸ Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio Fiscal 2005

EJERCICIO FISCAL	REDUCCION PORCENTUAL
2004	15%
2003	20%
2002	30%
2001	40%
2000	50%

Los contribuyentes sujetos al pago de los Derechos de Agua Potable y Drenaje, que espontáneamente se presenten a pagar por primera vez y adeuden los derechos por ejercicios fiscales anteriores, determinarán el monto anual a su cargo, conforme a las disposiciones vigentes en el momento del nacimiento de la obligación de pago, o en su caso podrán optar por determinar el monto correspondiente conforme a las cuotas y tarifas vigentes para el ejercicio fiscal del año 2005 y proceder a aplicar las reducciones señaladas en la tabla que antecede, para determinar los montos a cubrir por adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

Artículo 11.- Los contribuyentes del Impuesto Predial, propietarios o poseedores de inmuebles destinados a casa habitación, y de los Derechos de Agua Potable y Drenaje, sólo para Uso Doméstico, que en los últimos dos años hayan cubierto sus obligaciones fiscales dentro de los plazos establecidos para ese efecto, gozarán de un estímulo por cumplimiento, consistente en una bonificación del 6% adicional en el mes de enero y del 4% en febrero,

debiendo presentar para tal efecto, sus comprobantes de pago de los dos ejercicios fiscales inmediatos anteriores.

El Código Financiero del Estado de México y sus Municipios señala

CAPITULO SEGUNDO

DE LOS DERECHOS

SECCION PRIMERA

DE LOS DERECHOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICION DE AGUAS RESIDUALES

Artículo 129.- Están obligadas al pago de los derechos previstos en esta sección, las personas físicas o jurídicas colectivas que reciban cualesquiera de los siguientes servicios:

- I. Suministro de agua potable.
- II. Suministro de agua en bloque proporcionada por autoridades municipales o sus descentralizadas a conjuntos urbanos o unidades habitacionales, comerciales o industriales.
- III. Drenaje.

- IV.** Autorización de derivaciones.

- V.** Establecimiento de los sistemas de agua potable y de alcantarillado en subdivisiones o conjuntos urbanos, habitacionales, industriales, agroindustriales y de abasto, comercio y servicios.

- VI.** Conexión de la toma para el suministro de agua en bloque proporcionada por autoridades municipales o sus descentralizadas.

- VII.** Recepción de los caudales de aguas residuales para su tratamiento o manejo ecológico.

- VIII.** Reparación de aparatos medidores de consumo de agua.

- IX.** Instalación de aparatos medidores de agua.

- X.** Dictamen de factibilidad de servicios de, subdivisión o lotificación para edificaciones en condominio, conjuntos urbanos habitacionales, industriales, agroindustriales y de abasto, comercio y servicios, que sean nuevos.

- XI.** Reconexión o reestablecimiento a los sistemas de agua potable.

- XII.** Conexión de agua y drenaje.

El Ayuntamiento mediante acuerdo de cabildo, determinará a favor de

pensionados, jubilados, personas con capacidades diferentes, adultos mayores y viudas sin ingresos fijos y aquellas personas cuya percepción diaria no rebase tres salarios mínimos generales del área geográfica que corresponda, el otorgamiento de hasta un 50% de bonificaciones en el pago de los derechos por el suministro de agua potable y drenaje para uso doméstico, y por la recepción de los caudales de aguas residuales para su tratamiento o manejo ecológico, se aplicará al beneficiario que acredite que habita el inmueble, sin incluir derivaciones. Los términos y condiciones en cuanto al otorgamiento de los apoyos indicados se determinarán en el correspondiente acuerdo.

El consejo directivo del organismo público descentralizado de carácter municipal para la prestación de los servicios previstos en esta Sección, podrá acordar la realización de programas de apoyo a la regularización en el cumplimiento de obligaciones fiscales, mediante el otorgamiento de carácter general de subsidios de recargos y condonación de multas, previo acuerdo de cabildo, que será publicado en el periódico oficial.

Los usuarios del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento están obligados a realizar el pago de los derechos derivados de la prestación del servicio, cuando se encuentren asentados en áreas urbanizables, susceptibles de ser integradas a los centros de población.

Este pago de derecho es nuevo y se creó con la finalidad de dar mantenimiento a las redes de drenaje a fin de evitar inundaciones el artículo 130 Bis del Código Financiero del Estado de México y sus Municipios señala:

Artículo 130 Bis.- Por el servicio de drenaje se pagará el 8% del monto determinado por el servicio de agua potable.

Para los usuarios que se abastezcan de agua potable de fuente propia o distinta de la red municipal y que se hayan conectado a la red de drenaje municipal, pagarán la tarifa establecida en el párrafo anterior, respecto del volumen declarado que por concepto del servicio de agua potable deba presentarse.

PRODUCTOS.- "Son las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado".¹²⁹

Generalmente los Municipios obtienen productos derivados de actividades lucrativas realizadas por los Ayuntamientos, no como personas de derecho público, sino como cualquier particular, que dispone de su patrimonio.

Los productos están considerados en la ley de ingresos y se destinan a cubrir los gastos públicos del Municipio.

ALGUNOS EJEMPLOS:

¹²⁹ Ley de Ingresos para el Estado de México y sus Municipios para el ejercicio fiscal 2005.

- Enajenación o venta y arrendamiento de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio.
- Inversión capitales
- Impresos y papel especial

APROVECHAMIENTOS.- "Son los ingresos que percibe el Estado y los municipios por funciones de derecho público y por el uso o explotación de bienes de dominio publico, distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de la coordinación hacendaría de los ingresos provenientes de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal provistos en la Ley de Ingresos."¹³⁰

Son aprovechamientos de los Ayuntamientos, los ingresos que conforme a su naturaleza, no sean impuestos, derecho o productos. Los aprovechamientos que más frecuentemente se establecen en la Ley de ingresos son: Reintegros, sanciones administrativas, indemnización por daños a bienes municipales, uso o explotación de bienes de dominio publico, subsidios, donativos herencias, donaciones, cesiones.

PARTICIPACIONES.- "Son los ingresos que recibe la Hacienda Municipal por concepto de participación en la recaudación que realizan las autoridades Fiscales, Federales y Estatales, con apego a la ley de coordinación fiscal, a los convenios, disposiciones y cuentas establecidas para ese fin, los provenientes de fondos de aportaciones federales, los derivados de la

¹³⁰ Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio Fiscal 2005

aplicación del título séptimo del Código Financiero del Estado de México y sus Municipios, del sistema de coordinación Hacendaria estatal así como los convenios que al efecto se celebren.”¹³¹

Entre los cuales se tiene por ejemplo impuestos especiales sobre productos y servicios, automóviles nuevos, tenencia vehicular, adquisición sobre vehículos usados, impuesto sobre loterías, etc.

ACCESORIOS.- Son ingresos derivados de la aplicación de las contribuciones y de los aprovechamientos, vinculados directamente a estos y por tanto participan de su naturaleza entre estos tenemos: Recargos, multas, Gastos de Ejecución, indemnización por devolución de cheques.¹³²

INGRESOS DERIVADOS DEL SECTOR AUXILIAR

Son los rendimientos o ingresos derivados de organismos descentralizados fideicomisos y empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades propias de derecho público.

FINANCIAMIENTOS: Corresponde a los ingresos derivados de las operaciones de créditos, en términos de lo establecido en el Título Octavo del Código Financiero del Estado de México y sus Municipios y otras leyes aplicables.

¹³¹ Código Financiero del Estado de México y Municipios

¹³² Idem.

A tal efecto el Código Financiero del Estado de México y sus Municipios en su artículo 15 define los créditos fiscales como “las contribuciones aprovechamientos, accesorios y los que se deriven de responsabilidades administrativas resarcitorias, así como aquellos a los que este Código y otras leyes les den ese carácter.

Asimismo se entiende por financiamiento “la contratación de créditos empréstitos o prestamos derivados de:

I.- La suscripción o emisión de títulos de crédito o de cualquier otro documento pagadero a plazos.

II.- Los pasivos contingentes” es decir la deuda que es contraída por los ayuntamientos como avales o deudores solidarios de las entidades públicas según el artículo 259 del Código Financiero.

Cabe señalar que los ingresos municipales, cualquiera que sea su origen o naturaleza, deberán registrarse por la tesorería municipal y formar parte de la cuenta pública.

EGRESOS MUNICIPALES

Para el cumplimiento cabal de sus atribuciones el Ayuntamiento necesita realizar erogaciones, como el pago al personal y la compra de los bienes necesarios para llevar a cabo sus atribuciones. A estas erogaciones de recursos se les denomina egresos, éstos, de acuerdo a lo establecido por la Ley "serán aprobados por los Ayuntamientos, con base en sus ingresos

disponibles" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos art. 115,IV-c), en los términos de las disposiciones de la legislación local.

Es necesario determinar previamente los egresos del Gobierno Municipal, tanto para su financiamiento interno como para la prestación de los servicios urbanos y el mejoramiento de la infraestructura y el equipo urbano, que éste es el propósito del presupuesto de egresos del Municipio .

PRESUPUESTO DE EGRESOS.

El gasto público es el conjunto de recursos financieros que anualmente destina el gobierno municipal para el cumplimiento de sus fines. El gasto público se refleja a través del presupuesto de egresos, convirtiéndose en un instrumento vital ya que por este medio el gobierno municipal dirige y controla el destino y el monto del gasto público.¹³³

El presupuesto de egresos es el documento jurídico y contable en el cual se consigna en forma ordenada y clasificada el gasto que debe realizar el Ayuntamiento en el desempeño de sus funciones. Su vigencia es de un año.

El Código Financiero establece en su artículo 288 que el contenido del presupuesto de egresos "comprenderá las erogaciones por concepto de gasto corriente, transferencias, gasto de inversión en obras y acciones, inversión financiera, servicios de deuda pública, subsidios, cooperaciones y donativos

¹³³ *Federalismo y Reforma Administrativa Municipal*, Villahermosa Tabasco, INAP, 1998, p. 149.

El presupuesto de egresos permite:

- Conocer anticipadamente las necesidades de recursos de adecuar el gasto a los ingresos disponibles.
- Prever los recursos adicionales que requiere la administración municipal.
- Llevar un control de los gastos.
- El manejo adecuado de los fondos financieros.¹³⁴

El presupuesto de Egresos debe ser elaborado por la dependencia municipal responsable de la programación y presupuesto en estrecha coordinación con la tesorería municipal, sobre la base del monto disponible de los ingresos previstos en la ley de ingresos municipales y los términos de la Ley Orgánica Municipal y de Hacienda Municipal.

Para este efecto se deberá entregar a más tardar el día 15 de Junio el instructivo para la formulación del presupuesto, para que las dependencias administrativas presenten sus observaciones a más tardar el último día hábil del mes de Julio.

Antes del último día hábil de Julio la tesorería comunicara a las dependencias y unidades administrativas las asignaciones presupuestarias. Para el último día hábil de agosto éstas deberán enviar a la tesorería su anteproyecto. El presidente Municipal deberá presentar al ayuntamiento el

¹³⁴ Quintana Roldan , Carlos, *op.cit.*, nota 120, p. 407.

proyecto de presupuesto de egresos para su consideración y aprobación a más tardar el 15 de noviembre.

CLASIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

En la mayoría de los municipios del país se utilizan básicamente tres tipos de presupuesto de egresos:

- Por objeto del gasto.
- Institucional administrativo.
- Por programas.

PRESUPUESTO POR OBJETO DEL GASTO.

Este presupuesto se organiza en base a los gastos que va a realizar el Ayuntamiento.

PRESUPUESTO INSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO.

En este tipo de presupuestos se agrupan los conceptos de gastos, conforme a las unidades administrativas que tenga el Ayuntamiento y sus actividades principales.

PRESUPUESTO DE PROGRAMAS.

En el presupuesto por programas se ordenan los gastos de acuerdo a los trabajos y actividades concretas que el Municipio debe realizar. ¹³⁵

APROBACION DE PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Consiste en la revisión que hace el Ayuntamiento de los gastos previstos para el periodo de un año, conocido como el ejercicio fiscal.

En sesión del Cabildo, el Ayuntamiento es el encargado de aprobar el presupuesto de egresos, de acuerdo con las facultades que le otorga la Ley Orgánica Municipal de su Estado.

El presupuesto de egresos se aprueba entre los meses de Noviembre y Diciembre de cada año y entra en vigor a partir de Enero del siguiente, teniendo la vigencia de un año.

EJERCICIO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS

El Presidente Municipal y el síndico deben vigilar que los gastos se realicen conforme a lo previsto en el Presupuesto de Egresos Vigente.

El Presidente Municipal debe vigilar que la tesorería lleve la cuenta de los gastos municipales, para lo cual debe solicitar los informes y revisar que los gastos hechos tengan la comprobación correspondiente.

¹³⁵ Ibidem p. 410

CUENTA PÚBLICA

La administración de la hacienda pública municipal termina su proceso en la presentación o rendición de la cuenta pública.

La cuenta pública es el documento mediante el cual las autoridades municipales satisfacen la obligación constitucional de someter a las legislaturas locales los resultados habidos en el ejercicio presupuestario, con relación a los ingresos y gastos públicos, y el detalle del uso y aprovechamiento de los bienes patrimoniales.

Las cuentas de la Hacienda Pública Municipal y sus organismos se integran con los estados financieros, presupuestarios, programáticos, informes de obras terminadas o en proceso y demás información cuantitativa y cualitativa, que muestre los resultados anuales de la ejecución de la Ley de Ingresos, del ejercicio de los Presupuestos de Egresos y otras cuentas del activo y pasivo de los municipios; así como el estado de la deuda pública. Su formulación es responsabilidad del Presidente Municipal, Sindico y Tesorero¹³⁶.

El Órgano Superior de Fiscalización es el órgano técnico de la Legislatura del Estado de México, que tiene a su cargo el control y fiscalización del ingreso y gasto publico.

La cuenta pública se rinde mensualmente y al final del ejercicio fiscal se presentan los resultados obtenidos durante el año.

¹³⁶ Ibidem p. 411

El Órgano Superior de Fiscalización practica la revisión de la cuenta pública y rinde el informe correspondiente, de cada uno de los municipios a la Legislatura del Estado, por conducto de la Comisión Inspector a mas tardar el 30 de Noviembre del año siguiente al que corresponda la cuenta pública revisada, cuando en cumplimiento de sus atribuciones detecte irregularidades ene. Manejo de los recursos públicos, determinara y propondrá la sanción que corresponda al infractor, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

CONVENIOS FEDERACIÓN, ESTADO, MUNICIPIO.

Los Gobiernos Federal y Estatal, a través de diversos instrumentos institucionales, canalizan recursos económicos para apoyar a los Municipios en la realización de obras y acciones que son de su competencia, de esta manera los Ayuntamientos pueden complementar sus programas o realizar proyectos adicionales.

Los instrumentos que dan base para recibir estos apoyos son:

- **El convenio de desarrollo social.**
- **Los programas normales de inversión de las distintas dependencias del Gobierno Social.**
- **El programa Nacional de Solidaridad.**

El Convenio de Desarrollo Social es el documento mediante el cual se conservan anualmente acciones conjuntas de los Gobiernos

Federal y Estatal; contienen las bases para que los Estados transfieran a los municipios los recursos que establezca los compromisos en apoyo al Fortalecimiento Municipal.

Los Ayuntamientos tienen un rol en relación a los programas de inversión que conforman el convenio de Desarrollo y son los Gobiernos de los Estados los que definen el techo financiero que corresponde a los distintos Municipios que existen en su entidad.

La incorporación del Programa Nacional de Solidaridad al Convenio ha permitido allegar mayores recursos financieros a los Municipios, lo que ha beneficiado particularmente los pequeños y medianos.¹³⁷

Aunque lo anterior no se ha reflejado en la estructura de los convenios de Desarrollo Social, al estar sujetos estos recursos a la normatividad del programa, en el Convenio que se firma entre Federación y Gobierno del Estado van recursos etiquetados que tienen como destino los Municipios. Sin embargo esto no es así, solamente los programas: Escuela Digna; Niños de solidaridad; Fondos de apoyo a la producción; y Fondos Municipales, son en los que sí se contempla la intervención de los Ayuntamientos.

¹³⁷ *Federalismo y Reforma Administrativa Municipal*, Villahermosa Tabasco, INAP, 1998, p. 152.

CONVENIO ÚNICO DE DESARROLLO MUNICIPAL (C.U.D.M)

Este convenio es elaborado por el Gobierno de la Entidad con sus respectivos Gobiernos Municipales; tiene por finalidad establecer las bases y mecanismos de coordinación para la realización de acciones y programas entre el Estado y Municipio, con el propósito de atender las prioridades municipales y contribuir al desarrollo equilibrado de los Municipios.

Los compromisos derivados de este tipo de convenio se ejecutan de manera coordinada, atendiendo, entre otros, los siguientes aspectos:

- Programas de inversiones y gasto estatal a favor del Municipio.**

- Acuerdo sobre la programación y el financiamiento de obras y servicios.**

- Coordinación y asesoría Hacendaria.**

- Promoción y fomento económico.**

- La aportación de recursos provenientes de las participaciones Federales, los Programas de Solidaridad y las aportaciones de los beneficiarios.¹³⁸**

¹³⁸ Ibidem p. 154

FONDO MUNICIPAL DE SOLIDARIDAD

Es el mecanismo establecido por el Gobierno Federal, operado por la SEDESOL, para transferir recursos a los ayuntamientos para que, mediante una estrategia de trabajo conjunta con las comunidades, se atiendan necesidades prioritarias de elevado impacto comunitario. Se busca así impulsar la participación social por medio del Gobierno Municipal y hacer más eficiente el empleo de los recursos provenientes de la organización de la comunidad.

El programa de fondos de solidaridad se orienta a pequeñas obras de carácter prioritario para las comunidades más pobres, especialmente agua potable, electrificación, escuelas, centros de salud, caminos rurales y obras participativas.

La distribución de recursos se realiza en el marco del convenio de desarrollo social. Los proyectos a financiar deben ser propuestos por las comunidades. Una condición necesaria para sus relaciones la constitución de un Consejo Municipal de Solidaridad y de Comités de Solidaridad por cada una de las obras.¹³⁹

FONDO DE DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL

El impulso a la política integral de desarrollo social prevé que el gobierno federal, acorde con los propósitos del nuevo federalismo, transfiera

¹³⁹ Ibidem p. 177

mayores recursos a los gobiernos de los Estados y Municipios para superar la pobreza y, bajo un esquema de desconcentración y de fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre los tres órdenes del gobierno.

En este tenor el Gobierno federal y el Gobierno Estatal suscriben anualmente el Convenio de Desarrollo Social (CODESOL), con la finalidad de trabajar coordinadamente en tareas tendientes al mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y políticas de la población marginada que propicien la superación de la pobreza.

Para mejorar el funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática y hacer mas participativa y dinámica la relación federación-estado-municipio, los Ejecutivos Federal y Estatal acuerdan impulsar acciones conjuntas para fortalecer la integración y operación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM).

Los recursos destinados a los municipios desde el ámbito federal están comprendidos en el Ramo General 28 Participaciones a entidades Federativas y Municipios constituye parte del gasto no programable del Presupuesto de Egresos de la Federación. Estas son las participaciones que reciben el Estado de México y los municipios con base en lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal derivado del Fondo General de Participaciones.

De estos recursos un porcentaje corresponde a los Estado y el restante a los municipios conforme a las formulas establecidas

en la ley, que recibirá cada entidad federativa a mas tardar el 31 de Enero del Ejercicio Fiscal.

El Ramo General 33 aportaciones federales Entidades Federativas y Municipios, los fondos derivados de este último ramo aplicables por los municipios son los siguientes:

- a) Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social Municipal**
- b) Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.**

Adicionalmente lo comprenden los fondos:

- a) Fondo de infraestructura social Estatal**
- b) Fondo de Aportaciones múltiples que se distribuye para erogaciones de Asistencia Social e Infraestructura Educativa**
- c) Fondo de Aportaciones para la educación Básica y Normal**
- d) Fondo de Aportaciones para lo servicios de Salud.**
- e) Fondo de Aportaciones para la educación tecnológica y de adultos.**
- f) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.**

El Ramo general 39 apoyos para el fortalecimiento de las Entidades Federativas, son las transferencias que el Gobierno Federal realiza hacia los gobiernos Estatales para fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y de las regiones. Estos recursos no los ejercen los municipios pero una parte de estos

recursos se aplican en programas de infraestructura para beneficio de la comunidad.¹⁴⁰

3.3 INFLUENCIA DE LA CRISIS ECONOMICA EN LOS MUNICIPIOS CONURBADOS DEL ESTADO DE MEXICO

“La recesión económica en Estados Unidos, que se extiende a su vecino del sur, limitó las ilusiones puestas en el presidente de México, Vicente Fox, cuya luna de miel llegó a su final”, señaló hoy el diario Expansión.¹⁴¹

Según el diario financiero español, un ejemplo de esa situación es la rebaja en las previsiones de crecimiento para este año de 4.5. a 3.0 %

Agregó que la popularidad del hombre que acabó con siete décadas de Poder del PRI, es alta, pero su tendencia descendente es irreversible.

El matutino agregó que la reforma fiscal propuesta por la administración de Fox considerada la piedra angular de su proyecto económico, no ha pasado todavía el filtro parlamentario debido a la Polémica sobre el aumento al IVA.

¹⁴⁰ Manual Básico para la Administración Pública Municipal, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., Toluca, México 2003, p. 9 Capítulo 4.

¹⁴¹ Diario Expansión, Madrid, España, junio 18, 2001

El paro en la actividad industrial provocó la pérdida de 300 mil pesos, un balde de agua fría para un gobierno que prometió crear 1.3 millones de puestos de trabajo al año.

De acuerdo con el diario " La situación de México es seguida con mucho interés por parte del empresariado español, que el año pasado se convirtieron en el segundo inversionista detrás de Estados Unidos, con un volumen de mil 570 millones de dólares.¹⁴²

México es un país altamente centralizado en un gobierno poderoso bajo el principio de no-reelección y hasta recientemente una competencia política abierta y fuerte. Desde la independencia de México y durante los últimos dos siglos, el sistema político dominante ha sido presidencialista autoritario.

El nacionalismo mexicano emergió como resultado de promover el capital mexicano privado y publicó para evitar las inversiones extranjeras, principalmente de Estados Unidos. El Estado mexicano se caracteriza por una desconfianza histórica al capitalismo y una creencia en la habilidad del gobierno para intervenir y regular los asuntos económicos por un mandato constitucional explícito. Sin embargo, el modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones favoreció las inversiones mexicanas y se sobre entendió la provisión de beneficios a la población, desde los treinta y hasta los setenta.¹⁴³

¹⁴² idem

¹⁴³ Grier, Robin M., Grier Kevin B. "Political cycles in nontraditional settings: theory and evidence from the case of Mexico", *The Journal of Law and Economics*, volume XLIII, April 2000. p. 239

Durante el periodo de la hegemonía PRIISTA el gobierno cultivo cierto grado de consentimiento social para evitar niveles altos de represión, de tal forma que ha sido denominado como la dictadura perfecta. En línea con los llamados poderes meta-constitucionales, el Presidente de México era la verdadera cabeza y líder del PRI, y dentro de sus facultades se encontraba la de designar a sus sucesores y líderes estatales así como candidatos.

Analistas como Abascal Y Macias reconocen “tres etapas en el PRI hegemonía, de 1929 a 1976 predomina el poder sobre las fuerzas políticas, bipartidista de 1979 a 1985 empieza a perder posiciones en los gobiernos estatales y municipales y pluripartidista 1988 a 2000 donde el PRI pierde la presidencia y comparte el poder”.¹⁴⁴

En 1987 la inflación alcanzó el 159 por ciento y un crack en la bolsa devoró a ahorradores, De la Madrid es el primero que soporta interpelaciones en su informe, en 1988 Salinas alcanza el poder en medio de una crisis generalizada de legitimidad y de descrédito total por la caída del sistema que controlaba los resultados de la contienda electoral presentándose irregularidades y fraude electoral.

EL Estado benefactor desaparece, surge el modelo Neoliberal con De la Madrid se da la pérdida de la centralidad de la política, la pérdida de la construcción de la ciudadanía plena, cambio de imagen, arribo de la mercadotecnia pérdida de la ética y los

¹⁴⁴ Abascal y Macias,” Adiós al Revolucionario Institucional “, *El Financiero*, Sábado 2 de Septiembre, pagina 14.

principios, lo que continuó con Salinas, donde los resultados en materia de desarrollo económico fueron desastrosos, con Zedillo se dio la gran presión que el servicio de los pasivos del rescate financiero ejerció sobre las finanzas públicas y una deuda pública de mas de dos billones de pesos.¹⁴⁵

Con Fox el modelo de partido de Estado se agotó aun y cuando tenían la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión no pudieron llegar a constituir un Ejecutivo con liderazgo de partido sin necesidad de violentar las normas.

Vicente Fox después de ganar las elecciones del 2000 crea un gobierno empresario donde su gabinete se formula de acorde a análisis de headhunters los cuales según contrataron a los mejores para el puesto ocasionando únicamente que se fortaleciera el modelo neoliberal, los tecnócratas han sido golpeados políticamente por los empresarios una nueva clase que surgieron del norte que ven la democracia como un buen negocio es decir la " COCA-COLAFICACION de México"¹⁴⁶

“El nuevo Estado de empresarios se plantea administrar eficientemente el orden existente para garantizar al capital globalizador transnacional las mejores condiciones para sus inversiones en México. Cero discriminación a empresarios¹⁴⁷”.

¹⁴⁵ Idem

¹⁴⁶ Muñoz, Alma E. “Fox tercer momento Salinista de la economía neoliberal”, *La Jornada*, 13 de julio.

¹⁴⁷ Becerril, Isabel. “ Gobierno foxista amigable, pero mantendremos la distancia: Coparmex” *El Financiero*, 15 de Septiembre

Resulta paradójico que un país donde más del 60% de la población es pobre, gane las elecciones un partido de derecha que postulaba profundización del modelo neoliberal responsable del aumento de la pobreza.

De acuerdo al análisis de BENDESKY el auge macroeconómico del país en que recibe FOX y se ha prolongado por mas de 4 años esta sostenido por factores coyunturales escondidos en las cuentas macroeconómicas como el elevado precio del petróleo, la entrada de divisas que ha abaratado el dólar y la dinámica de la economía de Estados Unidos puede cambiar su tendencia y hacer pagar los costos a toda la sociedad mexicana cuando este en curso el gobierno de FOX. Entre ellos estaría un ajuste del tipo de cambio aumento en la inflación, mayor desequilibrio externo e incapacidad para resolver el tema de la pobreza. Así que el reto es mantener la estabilidad económica, incrementar el crecimiento económico y apoyar la competitividad e incrementar la productividad de los agentes económicos ¹⁴⁸

México está hundido en la crisis económica y política más dramática de su historia. Más allá de los escenarios artificiales narrados por la televisión o los estudios socioeconómicos con que el gobierno mexicano y las organizaciones financieras internacionales que lo apuntalan pretenden maquillar la catástrofe actual, los siguientes hechos hablan por sí:

¹⁴⁸ Castellanos, Antonio, González, Roberto y Lomas M., Emilio “Factores Coyunturales sostienen el auge económico advierte Bendesky” *La Jornada* " Lunes 4 de septiembre.

México padece actualmente los salarios más bajos de los últimos setenta años, así como la huida de trabajadores emigrantes hacia el extranjero, la masa de pobres más grande de nuestra historia (60 millones) una creciente magnitud de infantes que injustamente trabajan y son impunemente explotados y una alta tasa desempleados que día a día crece aumentando la generación del comercio informal

México padece una de las deudas financieras internacionales más grandes del mundo que, entre otras cosas, ha conducido a la destrucción de la planta industrial precedente -la que en su mejor momento contó con ciertas posibilidades de generar equilibrio y autonomía nacional- suplantándola con corredores urbanos de industrias ensambladoras o maquiladoras; así como a la devastación de la autosuficiencia alimenticia, con la consiguiente crisis y ruina de millones de campesinos que se ven obligados a abandonar, vender o a cultivar con enervantes sus tierras. Deuda internacional que también ha empujado a la entrega paulatina de los principales recursos estratégicos de la nación al capital extranjero (industria petrolera nacional, minerales, biodiversidad, etc.) así como a la privatización y desnacionalización de las principales infraestructuras, en forma de red, que alimentan y drenan el tejido económico nacional (ferrocarriles, carreteras, puertos aéreos y marinos, electricidad, agua, telefonía, telecomunicaciones, satélites, etc.), vía por la cual el país se aproxima cada vez más al abismo de la privatización.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Ramos, Jorge “Crisis económica anunciada” *El Universal*, Miércoles 22 de diciembre de 2004

El estrangulamiento del mercado interno, la crisis de las carteras vencidas, la quiebra y subsidio constante de la banca nacional y su privatización, la incursión del narcotráfico en las finanzas y política nacional, la corrupción y descomposición cada vez más del Estado, los escándalos y fraudes electorales, la tasa de delincuencia más alta de nuestra historia, el descontento y las constantes movilizaciones nacionales y regionales de protesta, etc., son, entre otros muchos hechos, realidades que no pueden ocultarse con el aumento del índice de exportaciones o con el constante pronunciamiento de programas oficiales de gobierno que auguran el fin del deterioro y las crisis, pero tampoco puede acallarse con los más altos índices mundiales en violación a los derechos humanos o con la militarización creciente del país, sea en las regiones rurales estratégicas -principalmente en el sureste indígena de México- o en las zonas urbanas, tan pobladas y problemáticas.

La globalización y el TLC hacen de México uno de los territorios del mundo donde más salvajemente se implementa la actual lógica neoliberal de explotación, expropiación, exclusión y discriminación.

Así en México se reflejan los estragos que el capital global provoca al mundo, por cuanto empuja hacia la privatización de las principales riquezas estratégicas (petróleo, agua, hidroelectricidad y biodiversidad)

3.4 IMPACTO POLÍTICO EN LAS REFORMAS FISCALES Y EN EL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS ESTADO DE MEXICO

Una vez concluido el calendario electoral de 2004, las tres principales fuerzas políticas del país PRI, PAN, PRD, hacen un recuento de los triunfos así como de los fracasos y empiezan a diseñar los planes para empezar a atacar los comicios presidenciales del 2006.

El Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación jugó también un papel importante ya que ratificó los triunfos priistas en tres entidades, mismo que después de la derrota del año 2000 a la fecha ha ganado mas comicios locales que sus adversarios, además de los federales de 2003, del total de cuatro mil 420 cargos de elección popular que han sido disputados entre 2000 y 2004 el PRI ha ganado dos mil 425, que representan 54.86%, el PAN ha obtenido mil 68, 24.16% y el PRD 756 17.10%, según Cesar Augusto Santiago, Secretario de Acción Electoral.¹⁵⁰

En sus ocho años de existencia y con más de mil 500 asuntos resueltos desde 2000 a la fecha, el Tribunal electoral del poder judicial de la Federación se ha convertido en el autentico fiel de la balanza no sólo de la competencia en las urnas, sino en el interior de los partidos políticos. Con sus sentencias ha ocupado los vacíos que existen en la legislación electoral mexicana, ha regulado la vida misma de las organizaciones políticas, ha definido criterios

¹⁵⁰ Antonio Caporal, José, “ Balance electoral a dos años del 2006 “ *Vértigo*, 21 de Noviembre de 2004

sobre financiamiento privado e incluso sobre los pros o contras del secreto bancario en materia de fondos electorales y ha establecido criterios de equidad en cuanto al acceso de los partidos a los medios de comunicaciones desde las precampañas.

La serie de triunfos que ha obtenido el PRI empieza a preocupar a los más cercanos adversarios políticos lo que genera que el PAN, con el apoyo del gobierno federal utilice a la vieja usanza priista todos los medios recursos y programas a fin de seguir manteniendo el poder, en el caso del PRD todos los aspirantes en caso de no ser Andrés Manuel López Obrador se colgarían de la popularidad con la que cuenta el tabasqueño, que no se ha visto tan afectada como otras personas pensaban con todos **los acontecimientos de corrupción**, inseguridad, y controversias jurídicas entre las que destacan su posible desafuero.

El secretario de Acción electoral del PRD, Graco Ramírez habla en la sede nacional de que de 2003 a octubre de 2004 el sol azteca ha rebasado el millón 600 mil votos, lo que significa una notoria recuperación en comparación con los que obtuvo en elecciones anteriores en ciertas entidades y que apenas sumaban un millón 182 mil, cifra alcanzada básicamente por el no crecimiento del PAN.¹⁵¹

Para el caso del PAN no se requiere ser especialista en política para saber que es el propio Presidente de la República quien por sí mismo y al no cumplir con todas las promesas de campaña de las que hizo tanto alarde le ha

¹⁵¹ Idem

costado popularidad, esto aunado de que su propio gabinete del cual se esperaba tanto ya que habían sido reclutados por parte de headhunters como los mejores en su ramo, tampoco han sabido distinguir entre administrar una empresa privada y lo complejo de la administración pública que para nada es lo mismo, y aunque dentro del mismo gabinete existe gente con experiencia y valía no han podido brillar o más bien no los han dejado desempeñarse ya que entre los mismos secretarios de estado existen discrepancias e incongruencias, añadiendo porque no las declaraciones hechas por Fox y aclaradas o desmentidas posteriormente por Santiago Creel u otra persona además que la primera dama tampoco le ayuda mucho que digamos en su imagen y propias declaraciones, ha ocasionado, el que la población inmediatamente no se espere y aplique un voto de castigo decayendo en la preferencia electoral de la gente que se encuentra muy decepcionada con el gobierno foxista.

Con el cambio de gobierno, la legislatura actual estaba llamada a consolidar la transición democrática, el equilibrio de poderes y asegurar el cambio de las instituciones. Sin embargo, el enfrentamiento entre el poder Ejecutivo y el Legislativo fue creciendo a tal punto que el presidente Fox descalifica públicamente el desempeño del Congreso. Un hecho normal en cualquier democracia, se convirtió, por la reacción del Ejecutivo y su partido, en un drama nacional.

Para Martí Batres, coordinador de la fracción parlamentaria del PRD, la actitud del Ejecutivo demuestra la existencia de "una crisis del presidencialismo".¹⁵²

"La decisión del Senado ¿continúa? fue un acto de dignidad del poder legislativo, congruente con las facultades que le otorga la Constitución, que reafirma el equilibrio de poderes y la obligación democrática de los gobernantes de rendir cuentas y explicar sus políticas. En esta legislatura, el Congreso ha consolidado su papel como contrapeso del presidencialismo".¹⁵³

El vicecoordinador de los diputados del PRI, Jorge Carlos Ramírez, insistió en que la de Fox, "fue una reacción desmesurada que marcó el inicio de la campaña electoral del 2003. El gobierno entró a la contienda con el discurso de que si la gente quiere el cambio tendrá que darle al presidente una mayoría en el Congreso. Eso es una amenaza autoritaria. En lugar de entendimiento político se augura mayor confrontación en función del costo-beneficio para el próximo periodo electoral".¹⁵⁴

"Es muy grave la descalificación que ha hecho el presidente del Congreso, es la misma que hizo cuando se rechazó la reforma fiscal. Fox no busca consensos y negociar con las diversas fuerzas políticas sino imponer sus propuestas. Pero el país ya cambió y el presidencialismo autoritario ya feneció. El Legislativo ya no puede

¹⁵² Ramírez Cuevas, Jesús, "El presidente contra el congreso" <http://www.jornada.unam.mx>.

¹⁵³ idem

¹⁵⁴ Idem

estar subordinado como quiere Fox", Hoy, le guste o no a Fox, el Congreso es un contrapeso democrático, un equilibrio político". ¹⁵⁵

Entre las razones de la disputa entre el Ejecutivo y el Legislativo, Batres Guadarrama enumera: "La mayor parte de las decisiones de esta legislatura ha tenido una orientación social. Por ejemplo, el fondo para apoyar a los ahorradores defraudados, la tipificación del delito de desaparición forzada, el cambio de la reforma fiscal (eliminando los impuestos a medicinas y alimentos como proponía el presidente), los dos presupuestos, la ley de desarrollo rural (que fue vetada por Fox), la ampliación de los beneficiados de las pensiones del IMSS, el aumento a las pensiones del ISSTE de acuerdo con el índice inflacionario. Han sido muy pocas leyes aprobadas que sean favorables al proyecto neoliberal. Eso explica mucho la irritación del presidente Fox y de los grupos económicos de poder con el Congreso. No sienten que les sea útil para sus intereses". ¹⁵⁶

La relación entre el Ejecutivo y el Legislativo ha sido ríspida, dice el priísta Ramírez Marín. "El Ejecutivo recorta el presupuesto cuando quiere y sin considerar al Congreso. La mayor parte del gabinete se comporta de manera arrogante. Hay la visión de que el Congreso es un estorbo para este gobierno. Fox ve al Congreso como una especie de terrorista. Hemos buscado el diálogo, pero Fox se niega a escucharnos y actúa como si fuera un fundamentalista". ¹⁵⁷

¹⁵⁵ Idem

¹⁵⁶ Idem

¹⁵⁷ Idem

La división de poderes parece atrapada en el juego electoral de los partidos y la intención presidencial de apostarle a lograr la mayoría de la próxima legislatura.

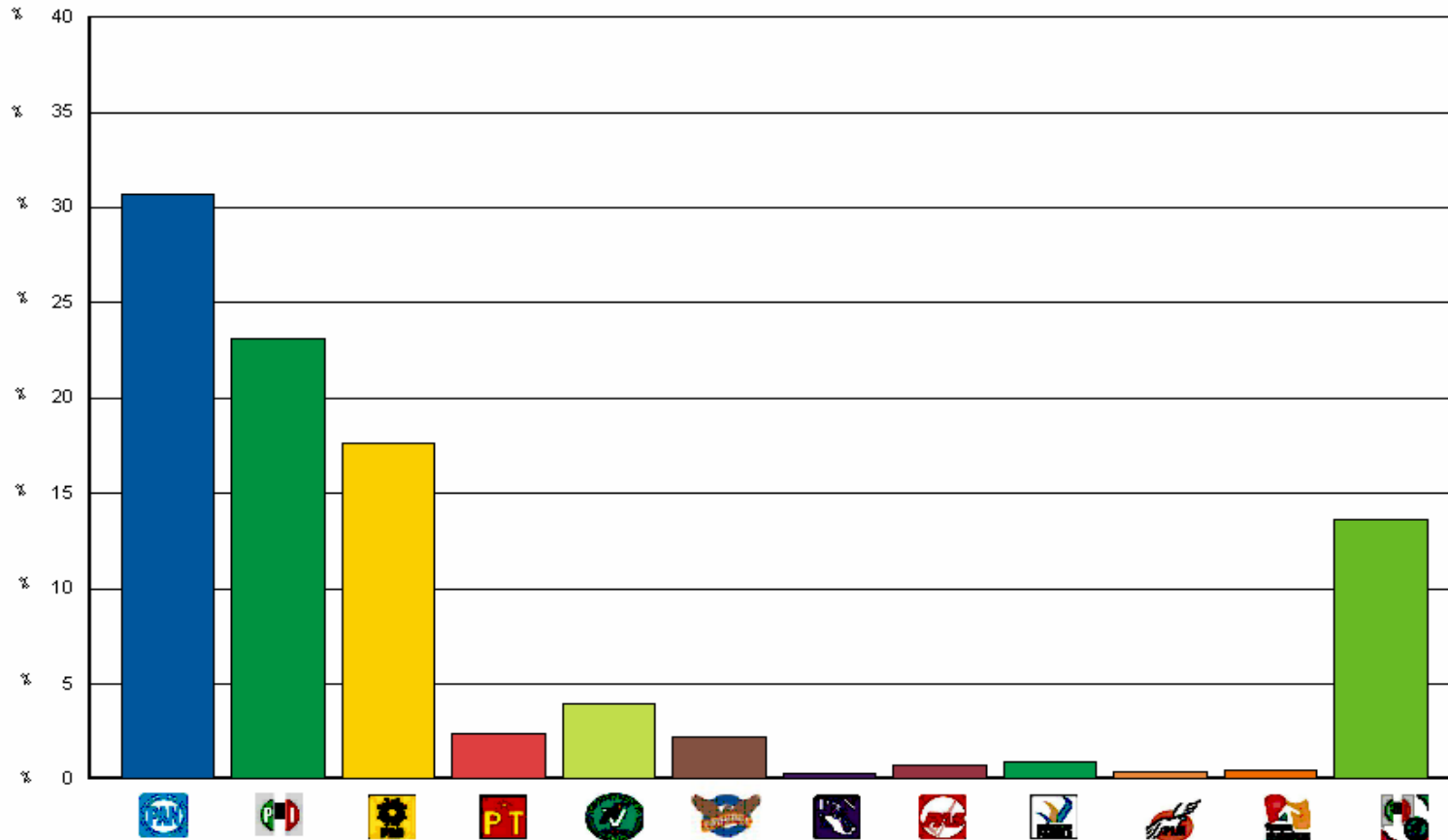
Efectivamente el congreso ya no pertenece a un solo partido donde anteriormente al ser mayoría apoyaba incondicionalmente al presidente de la República del partido en el poder sacando diversas reformas que aunque a los de oposición no les pareciera se votaba y por mayoría se aprobaban los acuerdos sin ningún problema ahora al ser el presidente de un partido y el congreso la mayoría de oposición viene a generar precisamente un equilibrio de poderes y a ejercer figuras jurídicas que se encontraban en el pasado y que rara vez se utilizaban.

A continuación se da un ejemplo de cómo quedaron las votaciones y preferencias en la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional a nivel nacional en el 2003.



RESULTADOS NACIONALES

NO REG.: 16,359
NULOS: 896,649
VOTACION TOTAL: 26,651,645



ELECCION DIPUTADOS FEDERALES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL

ESTADISTICA DE LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2003



PARTIDO POLITICO O COALICION QUE OBTUVO LA MAYORIA DE VOTOS

RESULTADOS NACIONALES



PARTIDO O COALICION



LUGAR EN VOTACION

1o. 2o. 3er.



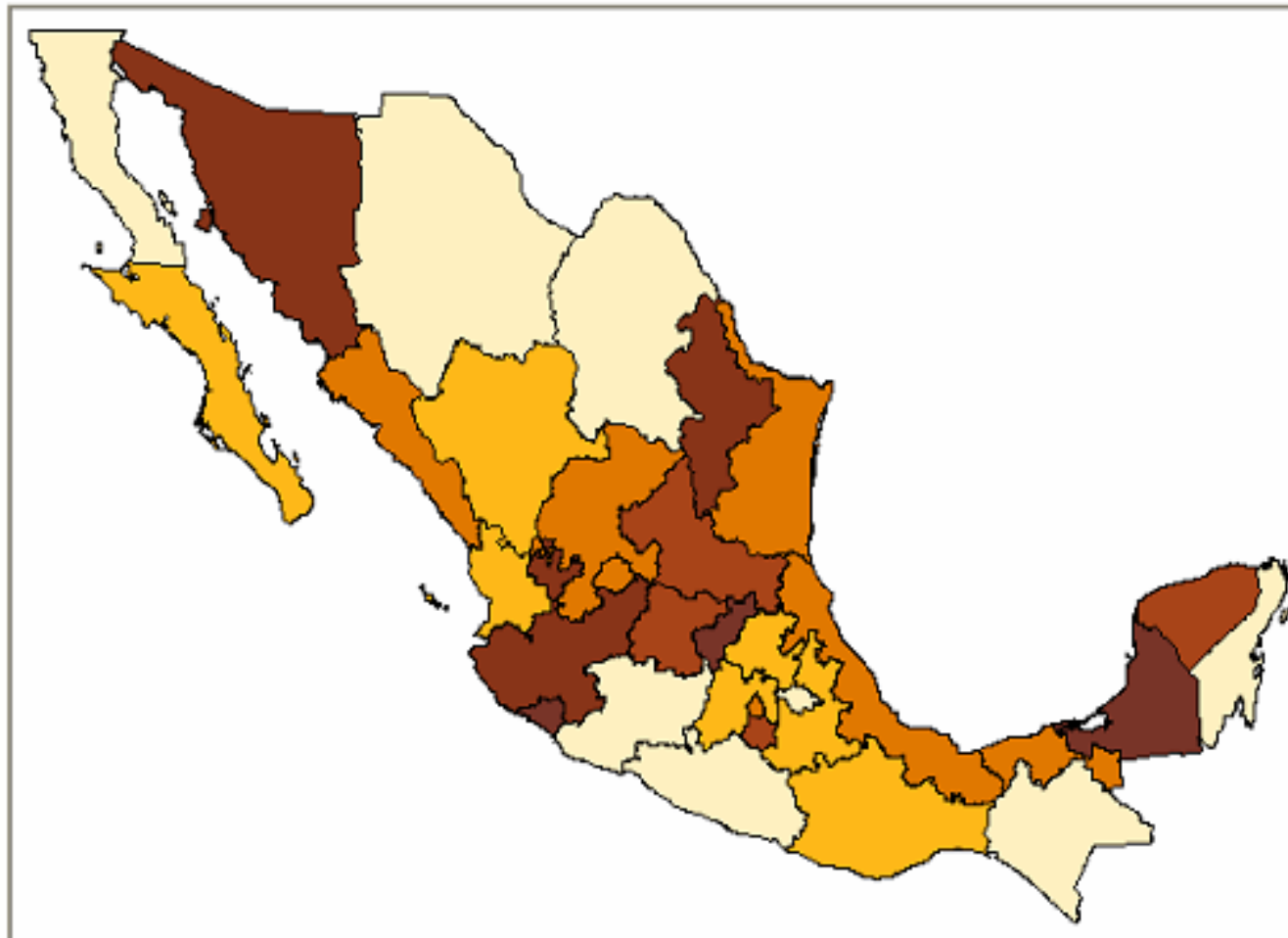
SELECCIONE ENTIDAD

ELECCION DIPUTADOS FEDERALES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL

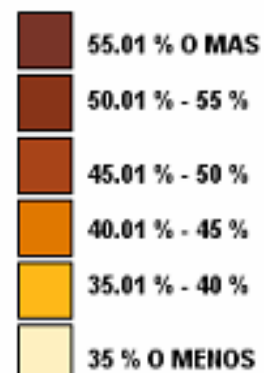
ESTADISTICA DE LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2003

PARTICIPACION CIUDADANA POR RANGOS DE PORCENTAJES

RESULTADOS NACIONALES



PROMEDIO DE PARTICIPACION CIUDADANA NACIONAL = 41.68%



SELECCIONE ENTIDAD

ESTADÍSTICA DE LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2003 DEMARCACIÓN TERRITORIAL DE LAS CINCO CIRCUNSCRIPCIONES PLURINOMINALES





ELECCION DE DIPUTADOS FEDERALES POR EL PRINCIPIO DE MAYORIA RELATIVA
2003



VOTACION DEL PARTIDO POLITICO POR ENTIDAD FEDERATIVA

NACIONAL

ENTIDAD FEDERATIVA	SECCIONES	CASILLAS	PRI	PRI %
AGUASCALIENTES *	486	1095	31523	12.06%
BAJA CALIFORNIA	1368	3139	176248	32.12%
BAJA CALIFORNIA SUR	351	599		
CAMPECHE	490	870		
COAHUILA	1506	2850	196644	45.98%
COLIMA	336	698	79023	39.35%
CHIAPAS	1928	4316	285792	39.06%
CHIHUAHUA	2820	4442		
DISTRITO FEDERAL	5533	11662	346266	11.77%
DURANGO	1376	2086	193845	53.13%
GUANAJUATO	3004	5634		
GUERRERO	2755	4191	258458	41.00%
HIDALGO	1706	2846	259716	46.25%
JALISCO	3318	7508	909695	39.34%
▶ MEXICO	5920	14234		
MICHOACAN	2675	5099	237606	28.65%
MORELOS	907	1923	141425	27.50%
NAYARIT	877	1298	112000	49.18%
NUEVO LEON	2114	4714		
OAXACA	2449	4175	363704	44.49%
PUEBLA	2548	5580	511564	44.26%
QUERETARO	687	1621		
QUINTANA ROO	443	996	70517	37.71%
SAN LUIS POTOSI	1791	2894		
SINALOA	3766	4164	330755	50.86%
SONORA	1325	2771		
TABASCO	1133	2198	235802	48.16%
TAMAULIPAS	1733	3660	386914	48.61%
TLAXCALA	607	1156	73806	35.07%
VERACRUZ	4714	8647	700309	36.74%
YUCATAN **	1057	2012	155044	29.56%
ZACATECAS	1872	2289	109702	28.40%

*Los resultados corresponden sólo a los que obtuvo el PRI en el distrito 01, ya que en el 02 y 03 participó coaligado con el PVEM.

**Los resultados corresponden sólo a los que obtuvo el PRI en los distritos 01,02 y 05, ya que en el 03 y 04 participó coaligado con el PVEM.

Aunado a todo lo anterior y a pesar que el gobierno foxista se ha preocupado por transparentar todo lo que hace según el IFAI, el gobierno federal y el partido acción nacional no han rendido cuentas sobre sus primeros cuatro años. Para ello ha recurrido a controversias constitucionales para cuestionar las facultades de la Auditoria Superior de la Federación. Inclusive, censuró la ley de fiscalización que previamente avaló.

La cuenta pública del 2001 fue motivo de polémica entre los partidos políticos desde la legislatura pasada, cuando la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública encargada de dictaminarla, fue encabezada por el panista Luis Pazos, quien fue acusado varias veces por priistas de retrasar el dictamen, el sostuvo que el informe lo tenía la Auditoria Superior de la Federación y fue hasta el 31 de marzo de 2003 que el auditor entrego su informe el cual hacía referencia a irregularidades hasta por un monto de 340 mil millones de pesos, el 28 de abril de 2003 el entonces secretario de la comisión de presupuesto y cuenta publica diputado federal por el PRD, Gilberto Real Ruedas apoyado por la oposición solicito se reuniera el auditor superior con la finalidad de analizar las irregularidades lo cual nunca sucedió. La actual legislatura no ha dictaminado una sola de las cuentas de Vicente Fox, se trata de deslindar al señalar que la anterior legislatura debió dictaminar, mientras la pasada legislatura se dedico a culpar a Pazos de frenar el dictamen, el ejecutivo Federal hacía lo suyo para no cumplir con las observaciones de 2000 y 2001.

Entre las irregularidades se encontraban lo referente al rescate bancario, el Fobaproa, que el gobierno federal no reportó a la tesorería de la federación 4 mil 500 millones de pesos por concepto del cobro del llamado Derecho de

trámite Aduanero y que ese dinero se mandó a un fideicomiso donde una empresa llamada ISOSA compró equipo de cómputo, éstas entre otras.

Otro escándalo fuerte es el que se genera con la designación de Luis Ramírez Corzo como director de Petróleos Mexicanos, el Presidente Vicente Fox aplica la misma fórmula que los gobiernos priistas; el manejo discrecional de la empresa más importante del país, jugando el papel de Rogelio Montemayor como proveedor de fondos para la campaña de Francisco Labastida. Así mismo por ambiciones de Santiago Creel lo impulsa a Ramírez Corzo para en un futuro alcanzar la presidencia de la República, parece que Fox está dispuesto a crear su propio pemexgate.

A pesar de que Luis Ramírez Corzo tiene denuncias en su contra, al gobierno Federal no le importó, ya que el anterior Director Muñoz Leos estorba para la carrera del 2006 de ahí que, misteriosamente como se dice en un fast track la Secretaría de la Función Pública, haya exculpado a Ramírez Corzo de varias denuncias por haberse atribuido y adjudicado en su beneficio y de otros socios multimillonarias licitaciones de Turbinas.

Al gobierno no le importa seguir saqueando a PEMEX para sus intereses incluso la siguen considerando la caja chica que más bien yo diría caja grande del gobierno de donde pretenden sacar financiamiento para poder seguir manteniendo la pobre estructura de partido.

Gracias a los recursos excedentes generados por la venta de petróleo durante los cuatro últimos años, Francisco Gil Díaz ha

logrado sus metas al frente de la Secretaria de hacienda en materia de déficit fiscal y equilibrio de las finanzas publicas, aun a costa de la rentabilidad de PEMEX.

A pesar de las voces de alarma entre ellas las del Fondo Monetario Internacional que urgen sanear PEMEX y normalizar su régimen fiscal, así como transparentar el manejo de los excedentes, encuentran en el propio gobierno a su mayor opositor: El secretario de Hacienda, quien a decir de analistas, prefiere utilizar los recursos para equilibrar otras áreas económicas y mantener así su discrecionalidad sobre montos de dinero público cada vez mayores.¹⁵⁸

Para 2005, los criterios Generales de Política Económica establecen que el precio del petróleo se ubicaría en 20 dólares, tomando en cuenta que los analistas estiman que la mezcla mexicana llegaría hasta 31 dólares.

Con esta estimación, sostiene el legislador, se obtendrían 40 mil millones de pesos que deberían distribuirse de manera transparente. Además, asegura los cuatro dólares por barril reconocidos como excedentes deben etiquetarse para la inversión en activos e infraestructura.

En entrevista para la Revista Siempre el secretario de Hacienda responde al preguntarle si los legisladores se habían equivocado al estimar el precio de petróleo a 27 dólares por barril señalando: Sí. Sobre todo, porque no se tomó en cuenta la

¹⁵⁸ Villegas Claudia, “La caja Negra de Hacienda”, *Proceso* 7 de Noviembre de 2004

volatilidad de los mercados. Lo que les faltó fue consultar a los expertos en el mercado de derivados para ver si efectivamente había posibilidades de llegar a 27 dólares por barril, se adelantaron porque no le quisieron hacer caso a los cálculos técnicos, insisten en orientarse por los cálculos políticos. Así mismo declara que existe el riesgo de contaminación de la inflación que ya reconoció el Banco de México para 2005 y 2006, la cual se deriva de dos factores fundamentales: el incremento constante en los bienes administrados por el gobierno como son gasolina, diesel, gas domestico y electricidad, que deterioran el poder adquisitivo de los consumidores y el presupuesto de egresos que se discute en la Cámara de Diputados que promete ser uno de los más pequeños de los últimos años.

Tanto el Ejecutivo como el legislativo tienen propuestas viables que solamente hay que negociar. Ceder en unas para alcanzar otras y evitar que se tenga que disponer de la facultad del ejecutivo para incrementar los precios de los bienes que administra, para hacer frente a las necesidades prioritarias del país. Porque de ser así, la inflación para 2005 estará en 4 por ciento y la de 2006 entre 3.5 y 4 por ciento, lo que no beneficia a nadie.

Hacienda tiene razón en algunas observaciones que hace, como en lo referente a los gastos del IPAB, en la que señala que no pueden ser modificados. En Marzo se canjearan pagares de FOBAPROA a pagares del IPAB. Hay que pagar capital e intereses. Y en la propuesta que hicieron los diputados se pide reducir el pago de capital y una parte de intereses, lo que de ninguna manera es

conveniente, ya que obligarían al gobierno a renegociar lo que no puede pagar, provocando hacia delante una falta de liquidez para enfrentar los nuevos intereses generados por la falta de pago, tanto de intereses como de capital.¹⁵⁹

La relación mal habida entre Fox y el poder legislativo que tuvo un momento ilusorio de concordia con la máxima presidencial de que el ejecutivo propone y el legislativo dispone, vive el peor momento de confrontación por la aprobación del presupuesto de 2005 por los partidos de oposición en la Cámara de Diputados.

Enojado por el proceder de la mayoría legislativa, el presidente impugnará jurídicamente el presupuesto del próximo año y se aprovecha de los medios masivos de difusión enviando en cadena nacional un mensaje a todo el país manifestando que “acusa a la cámara de diputados de aprobar un proyecto incongruente e inviable y de comprometer con su actitud el bienestar de los mexicanos”.

En respuesta a las acusaciones del presidente Fox, en representación de la oposición en la Cámara de Diputados, el coordinador priista, Emilio Chuayffet afirmó que con “la aprobación del presupuesto no quieren inmovilizar a México ni perjudicar al gobierno y por el contrario, fue en respuesta a las necesidades de millones de mexicanos que han visto agravarse su situación económica”.

.

¹⁵⁹ Salmeron, Isabel “ Presupuesto y Gobierno contaminaran dos años la inflación” *Siempre* 12 de Diciembre de 2004

Los diputados del PRI, PRD, PT, PVEM, y Convergencia desecharon el proyecto original del Ejecutivo y en inusual uso de sus atribuciones constitucionales reasignaron partidas hacia actividades de inversión y desarrollo social, y echaron abajo la pretensión presidencial de aprobar un presupuesto que los legisladores consideraron insuficiente para el desarrollo del país por lo que negaron aumentar recursos a gasto corriente del gobierno federal.

Sin embargo la reasignación del último momento transformó a la Cámara de Diputados en un escenario de rebatingas partidistas que dieron como resultado un presupuesto con errores inconsistencias e inexactitudes¹⁶⁰.

Las diferencias en la distribución presupuestal mandan malas señales a los mercados financieros y ponen en riesgosos factores de estabilidad económica que tanto ha pregonado el gobierno foxista, y que puede tener efectos negativos en la paridad peso-dólar la inversión extranjera directa y nerviosismo en los mercados bursátiles.

Sin que el presidente Fox haya decidido el camino jurídico a seguir para impugnar el presupuesto aprobado, que puede ser el veto y la acción de inconstitucionalidad ante la suprema Corte de Justicia de la Nación, los ministros del máximo órgano de justicia del país volverán a ser el factor de equilibrio ente los otros dos poderes y quienes tendrán la responsabilidad de

¹⁶⁰ Hernández Ángel y Aguilar Cesar “Fox y oposición legislativa tensan otra vez al país” *Vértigo*, 21 de Noviembre de 2004.

determinar si le asiste la razón a los legisladores por la forma en que aprobaron el gasto gubernamental para el próximo año.

A unas horas de que venciera el plazo constitucional para la aprobación del presupuesto, el reloj legislativo fue detenido y declarado un receso para evitar que se llegara el plazo sin presupuesto para el próximo año.

Ese impasse legislativo fue aprovechado por PRI Y PRD para negar aumentos a dependencias del ejecutivo Federal, Poder legislativo y Judicial y programas educativos como Enciclomedia y el proyecto de la Biblioteca José Vasconcelos para reasignar 111 mil 844.5 millones de pesos que destinaron a actividades de inversión como infraestructura carretera, campo, salud, educación, ciencia y tecnología e infraestructura hidráulica.

Después de 53 horas de receso y sin la presencia de la bancada panista que abandonó el recinto como protesta por la forma de la distribución del gasto, el pleno aprobó en lo general el dictamen de Presupuesto de Egresos de la Federación por un billón 818 mil 441 millones de pesos, 4.2% mas de la propuesta original del Ejecutivo, de un billón 744 mil 370 mil millones y aumento del techo de endeudamiento fiscal del gobierno federal hasta por 17 mil 455 millones de pesos y dejo en 27 dólares el precio estimado del barril de petróleo, contra los 23 dólares que considero el proyecto inicial, que permitirá disponer de casi 53 mil millones de pesos adicionales.

A pesar de que el PAN calificó las modificaciones como una orgía presupuestal, las fracciones del PRI Y PRD defendieron su proceder por las torpezas del PAN y del ejecutivo de no haber explicado con claridad los alcances de sus propuesta y no negociar las modificaciones a tiempo.¹⁶¹

ENTIDADES AFECTADAS POR EL PRESUPUESTO

RAMO	PROYECTO EJECUTIVO FEDERAL	RECORTE 2005	PRESUPUESTO PORCENTUAL	VARIACIÓN
Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	14 mil mdp	6 mil 75 mdp	7mil 250 mdp	-48.1
Apoyo a deudores de la banca	37 mil 773 mdp	6 mil mdp	31 mil 773 mdp	-15.8
Poder judicial de la Federación	26 mil 537 mdp	5mil 500 mdp	21 mil 037 mdp	-21.5
Secretaria de Gobernación	4 mil 8 mdp	586 mdp	3 mil 422 mdp	-14.6
Presidencia de la República	Mil 624 mdp	216 mdp	Mil 408 mdp	-13.3
Relaciones Exteriores	4 mil 489 mdp	455 mdp	4 mil 34 mdp	-10.1

A diferencia de lo que planteaba en un inicio el proyecto del ejecutivo, que destinaba un endeudamiento superior a la inversión iba en contra de lo que establece la constitución ya que el gobierno no se puede endeudar más de

¹⁶¹ Idem

lo que invierte y el bloque opositor redistribuyó los recursos de gasto corriente a gasto de inversión que favorecen a sectores relacionados con desarrollo de infraestructura, producción agrícola, desarrollo social, salud, educación, ciencia y tecnología.

Además por lo que respecta a los estados y municipios aumentaron el rubro de aportaciones federales y les asignaron 17 mil millones de pesos para inversión en áreas como educación básica, servicios de salud e infraestructura que en el proyecto del ejecutivo no se les destinaba un solo peso.

Para el pago de los adeudos relacionados con el IPAB, los legisladores de oposición disminuyeron en seis mil millones de pesos lo que el gobierno federal destinaría a los pasivos de ese compromiso y que a decir de la Secretaria de Hacienda afectará de manera negativa su capacidad de refinanciamiento y podría elevar el costo financiero de la deuda.

El poder legislativo se convirtió en actor protagónico en la asignación de recursos públicos, facultad que no ejercía a plenitud debido a que los proyectos de decreto de presupuestos antes eran elaborados por la Secretaria de Hacienda de acuerdo a las políticas económicas que determinaba el ejecutivo y ahora Fox, pierde esta facultad presidencialista hasta cierto punto.

El presidente Fox envió un mensaje en cadena nacional para fijar su postura por la aprobación del presupuesto de Egresos. Con muestra de enojo anunció que lo impugnaría jurídicamente al plantear que “afecta los intereses de los mexicanos por ser incongruente e inviable. Además agrego que culpaba

al Congreso de manejar con sesgos partidistas y fines electorales el reparto de presupuesto, lo que fomenta el clientelismo político”

En respuesta a los argumentos del Presidente Vicente Fox para impugnar el presupuesto ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Navarrete Ruiz secretario General del PRD señaló: “ **Los Legisladores solo están ejerciendo sus facultades en materia presupuestal y que la decisión presidencial sólo es la crónica de una ratificación del congreso anunciada y la Suprema corte de Justicia de la Nación va a entrar en su carácter de poder de equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo y pese a que por parte de legislativo no les fueron autorizados los montos que la Corte solicito para el presupuesto 2005, no debe confundirse una cosa con otra, cada poder según sus atribuciones**”¹⁶²

Analicemos un poco lo que dicen las Leyes respecto a todo esto, el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas”. El inciso C establece que el proyecto de Ley o decreto desechado todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por el número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si en ésta fuese sancionado por la misma mayoría el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

¹⁶² Ramos Jorge, No Hay una dictadura en el Congreso, “*El Universal*”, 22 de diciembre de 2004.

El artículo 74 constitucional establece en su fracción IV que son “Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación”.

El mismo artículo 72 en su inciso C faculta al jefe del ejecutivo a realizar observaciones a una LEY producto del proceso legislativo bicameral, pero el PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN NO ENTRA EN TAL HIPOTESIS, pues se trata de una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, además que la naturaleza del presupuesto de Egresos de ninguna manera cumple con la naturaleza de una ley de ser abstracta general impersonal heterónoma coercible bilateral y externa.

De lo que hay algunas dudas es sobre la procedencia de la decisión de la Corte de otorgar la suspensión para que no se aplique en su integridad el Presupuesto de Egresos. En mi concepto, los señores ministros de guardia cometieron un error porque tramitaron la controversia como si fuera una demanda de amparo, que no lo es. Por lo mismo, tampoco vale el recurso de reclamación que es exclusivo del juicio de amparo.

El procedimiento de suspensión es típico del juicio de amparo que procede, en los términos del artículo 103 constitucional, por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal y por leyes o actos de las autoridades de los estados o de la capital que invaden la esfera de competencia de la autoridad

federal. Eso no abarca las controversias entre poderes a las cuales se refiere el inciso C del artículo 105 constitucional.

El artículo 107, a su vez, determina que esos juicios se resuelvan con los procedimientos y formas de orden jurídico que determine la ley "de acuerdo con las bases siguientes". Allí aparece en la fracción X la posibilidad de que los actos reclamados se suspendan en el amparo, previo el otorgamiento de garantías.

La Constitución no atribuye a la controversia entre poderes, que es el caso, un mecanismo de suspensión. Simplemente la Corte debe decidir si se produjo o no el ejercicio de una función invasora de competencias que consistió en la negativa de la Cámara baja a tomar en consideración las observaciones del Ejecutivo. El problema, en sí mismo, es muy claro y no requiere de estudios sesudos.

En estos términos, la decisión de la Corte de suspender parcialmente la vigencia del presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados no constituye sino la aplicación de reglas procesales ajenas a una controversia constitucional.¹⁶³

Es por ello que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación haya notificado como ejemplo, al Presidente Municipal Constitucional de Ecatepec de Morelos Dr. Eruviel Avila Villegas como tercer afectado, ya que el

¹⁶³ De Buen Nestor, La controversia Constitucional, “ *La Jornada* ” , 26 de Diciembre de 2004

municipio que representa se vería afectado en cuanto al presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2005 con la posible cancelación de 130 millones de pesos, lo que ocasionaría que varias obras importantes de carácter social no pudiesen llevarse a cabo, como por ejemplo: La construcción del distribuidor vial Arco Nororiente, en Avenida Periférico y Río de los Remedios, donde circulan diariamente 65 mil vehículos, o los corredores ferroviarios que integran el metro de la Ciudad de México, o la ampliación de la carretera México-Pachuca donde circulan diario 45 mil automotores.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación envió al municipio un documento con plazo de 30 días para responder su posición referente a la controversia Constitucional 109/ 2004, por lo cual acude ante el máximo tribunal en calidad de tercero afectado.

De Acuerdo a la publicación de la Gaceta del Gobierno del Estado de México de fecha 31 de Enero de 2005 a Ecatepec le corresponde de acuerdo al número de habitantes con que cuenta el municipio según el último estudio realizado por el INEGI la cantidad de \$ 465 millones, 215 mil, 496 pesos.

Es importante señalar que la resolución que dicten los ministros de la Corte, tendrá una repercusión directa e inmediata en el municipio de Ecatepec, por lo que el ayuntamiento tiene especial interés en que sean ratificadas las partidas presupuestales que designo el Legislativo Federal en los ramos ya contemplados, afirmo el Dr. Eruviel Avila Villegas Presidente Municipal.

Así mismo considera que la Cámara de Diputados le asiste la razón y el derecho para modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que confía en la justicia para que el presupuesto planteado por el Congreso sea el que gane la controversia.

El coordinador de la fracción del PRD en la Cámara de Diputados, Pablo Gómez Álvarez, consideró hoy que la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sobre el veto presidencial en materia de presupuesto abre la puerta a conflictos interminables entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

En entrevista, Gómez calificó esa decisión de lamentable, pero al mismo tiempo promisoria, ya que "hubo cinco ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que de manera resuelta y valiente llaman a romper con la tradición del presidencialismo".

El pleno de la SCJN determinó hoy, por seis votos a favor y cinco en contra, que el presidente de la República sí tiene facultad para vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación, con lo que dio la razón al Ejecutivo federal sobre la controversia constitucional que presentó.

El perredista dijo que esa decisión no impactará al Presupuesto de Egresos que ya se aprobó y promulgó para 2005, porque incluso si el Ejecutivo federal reenviara la parte vetada, la Cámara de Diputados podría rechazarla por mayoría de dos terceras partes.

Indicó que lo que resolvió el máximo tribunal de justicia del país hace previsible que cada año exista conflicto y por ende con mucha

frecuencia no habrá Presupuesto, y "el país sufrirá las consecuencias de un viejo presidencialismo que ya no opera".

Sobre qué va a pasar con las partidas presupuestales que se encuentran suspendidas, Gómez Alvarez dijo no saberlo, porque eso es algo que tendrá que resolver la Suprema Corte.

Respecto a si se tendrá que convocar a un periodo extraordinario para atender las observaciones del presidente Vicente Fox, dijo que eso depende del contexto en que se redacte el acuerdo de la SCJN y de lo que decida el propio jefe del Ejecutivo federal.

Lo anterior, sostuvo, porque la Suprema Corte tampoco puede exigir al presidente Fox que envíe eso como observaciones, por lo que tendrá que hacerlo en un pliego especial.

Gómez Alvarez criticó que el presidente de la SCJN, Mariano Azuela, sugiriera que la Corte regrese el asunto a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para que ésta convoque a un periodo extraordinario y se atiendan las observaciones.

Al respecto, sostuvo: "Azuela no convoca a sesiones extraordinarias, pues se trata de procedimientos internos del Congreso en los que no se depende del Poder Judicial, el cual no puede ordenar nada al respecto".

Más adelante, el perredista consideró absurdo que con base en la resolución de la Corte se envíe a la Cámara de Diputados un pliego de

devolución de un presupuesto que ya fue promulgado y publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Por otra parte, negó que esta decisión sea un fracaso político para la Cámara de Diputados y señaló que tampoco debilita la facultad del órgano legislativo de aprobar el presupuesto.

El veto está diseñado para ser una "camisa de fuerza" en el caso del presupuesto, porque el país requiere cada 1 de enero que se apruebe el mismo, y con lo que decidió la Corte se van a genera una serie interminable de conflictos, finalizó.¹⁶⁴

La Cámara de Diputados dio por concluida la controversia constitucional en materia del Presupuesto de Egresos 2005 y después de 10 meses de diferendo con el Ejecutivo Federal, acordó con la Secretaria de Hacienda la liberación inmediata de recursos por 80 mil 176.7 millones de pesos.

En sesión ordinaria, se aprobó el dictamen donde también se informa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el fin de la controversia y se le solicita liberar los recursos suspendidos o congelados que ascienden a cuatro mil 195 millones de pesos.

Según el dictamen aprobado con 369 votos a favor, tres en contra y una abstención, la Cámara de Diputados “considera mediante la presente

¹⁶⁴ Decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre veto presidencial traerá conflictos: Pablo Gómez [http:// www.cronica.com.mx](http://www.cronica.com.mx) 12 de Febrero de 2006.

resolución por cumplida la sentencia definitiva dictada por la SCJN, en la controversia constitucional 109 / 2004” promovida por el Ejecutivo Federal.

El dictamen asienta “se acuerda que la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico libere recursos por 80 mil 176.7 millones de pesos para distribuirse en varios rubros entre los que se encuentran:

A la Secretaria de Desarrollo Social mil 161.9 millones

Al ramo 33 irán dos mil 15.8 millones de pesos al programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

“Se acuerda que en caso de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación libere los recursos materia de la suspensión se ejerzan conforme a los destinos aprobados en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio Fiscal del 2005”

Se aprobó también que en el caso de que ciertos destinos resulten de imposible ejecución se acordó que la Cámara de Diputados los destine a rubros de educación, salud, comunicaciones, campo e infraestructura de las entidades federativas

Así Ecatepec recibió la cantidad de 130 millones de pesos en recursos ya etiquetados, sin embargo por cuestión de ejecución por tiempo, no se pudieron concluir todas las obras para los cuales estaban destinados.

Es increíble pero otro factor que esta afectando o podríamos decir “infectando la economía es el asunto del desafuero”, con todo y que se trata de un jefe de gobierno del Distrito Federal, ocasiona que se provoque inestabilidad política que influye en lo económico, es por ello que mi opinión es que Tanto Fox como López Obrador carecen de la inteligencia y la visión necesarias para entender que todo lo que hacen y han venido haciendo sólo puede llevar a la nación al desastre. Ellos dos y nadie mas son los principales enemigos de la unidad nacional son los autores y causantes de los enfrentamientos entre poderes, partidos políticos y sectores, de la tensión y el ambiente de odio venganza y confusión que existe en el país. Han convertido a las instituciones en objeto de parodia, en motivo permanente de burla y el vacío político, jurídico, jurisdiccional, ético y moral ha sido llenado por el poder del narcotráfico, la delincuencia organizada, el linchamiento, el revanchismo en todos los órdenes y niveles, el hurto la estafa y la corrupción. El congreso tiene hoy la obligación de hacer uso por primera vez plenamente de sus facultades constitucionales para impedir que la ingobernabilidad provocada por Fox y López Obrador siga carcomiendo la estabilidad política y económica.

CAPITULO IV
EL EJERCICIO DE LA FACULTAD POLITICA EN LA
REGLAMENTACION MUNICIPAL.

4.1 INTERVENCION DE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN
LOS MUNICIPIOS

Teresita Rendón Huerta señala que el “Municipio 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”.¹⁶⁵

El Municipio es una especie de circunscripción de carácter político y administrativo que se ubica dentro de un Estado.

En la batalla por construir un verdadero federalismo, el Municipio ha ocupado siempre en la vanguardia un lugar destacado. Sin embargo, la consecución del pleno ejercicio de las atribuciones que le son inherentes, autonomía política, autonomía financiera y autonomía administrativa, ha sido una aspiración siempre ahogada por la mayor dimensión que ha caracterizado la relación entre la Federación y los Estados.

“Las bases estructurales del municipio, se encuentran contenidas en el artículo 115 de la Ley Suprema de la Unión. Dicho precepto en su texto jamás

¹⁶⁵ Rendón Huerta Barrera, Teresita de Jesús, *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 1998, p. 13.

utiliza el término de “autonomía”, sin embargo, habla del “Municipio Libre, que enfocado desde una perspectiva de nuestra historia, contiene precisamente el sentido que la doctrina atribuye al concepto de autonomía.”¹⁶⁶

Por el origen mismo de nuestro federalismo, la Federación ha limitado cuanto ha podido el ejercicio de las autonomías locales. Primero a través de atribuirse, en número y en importancia, derechos y obligaciones hacia la administración pública estatal, luego, destacadamente, a través del ejercicio de un Presidencialismo.

Dice el maestro Burgoa, al referirse a las reformas al artículo 115 constitucional del 3 de febrero de 1983...

“La Teología de dichas modificaciones aspiró al reforzamiento de la autonomía municipal en materia tributaria, en dar a los Ayuntamientos mayores facultades, incluso legislativas, y en destacar, la importancia que debe tener el Municipio dentro de la vida política, económica y social del país. Sin embargo, las referidas reformas, lejos de establecer las bases para la realización de dichos objetivos supeditan a los Municipios y a sus autoridades a la potestad de las legislaturas de los Estados, pues las facultades para expedir leyes son del congreso y son conforme a las cuales se rige la actividad municipal.”¹⁶⁷

¹⁶⁶ Quintana Roldan, Carlos, *Derecho Municipal*, 3ª. Ed., México, Porrúa, 2002, p. 195.

¹⁶⁷ Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1985, P. 895.

En efecto, la doctrina del municipalismo más reciente desglosa a la autonomía en varios apartados y lamentablemente ésta se encuentra en manos de los gobiernos de los Estados las cinco facultades Municipales de mayor importancia, son: Primera, **la facultad hacendaría; segunda, la facultad legislativa municipal; Tercera, el orden laboral Municipal y la facultad correlativa de regularlo; Cuarta, la facultad política decisoria Municipal de elegir o revocar el mandato de sus munícipes y; Quinta, la facultad administrativa de ampliar o reducir los servicios públicos municipales.**

AUTONOMÍA POLÍTICA MUNICIPAL.

El artículo 115 en su primer párrafo señala que los estados adoptarán en 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 al Municipio Libre. En la fracción primera, se fundamenta la libertad política del Municipio para elegir en forma popular y directa, al ayuntamiento titular de la administración municipal. Destaca también esta fracción al establecer que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado, y también puntualiza el principio de no reelección relativa de las autoridades municipales. De acuerdo a ello, quienes estén ocupando esos cargos no podrán ocuparlos en el periodo inmediato siguiente.

Como novedad de gran importancia para garantizar la autonomía política del municipio, se dieron las reformas de 1983 donde se establece el procedimiento a seguir y al que deberán sujetarse las legislaturas locales para

suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de estos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, es decir sólo las legislaturas locales podrán desconocer, suspender ayuntamientos y declarar que éstos han desaparecido así como suspender a algunos de sus miembros.

Como en todo juicio se deberá dar oportunidad suficiente a los afectados para rendir pruebas y hacer los alegatos que estimen convenientes, en el caso de que cumplidos los requisitos, el congreso local declare desaparecidos los ayuntamientos, entrarán en función los suplentes si es el caso, de no ser así las legislaturas locales designarán a los vecinos que integran los concejos municipales para concluir los periodos respectivos.

Otra reforma importante de ese año fue la introducción al principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos.

La reforma al artículo 115, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de Diciembre de 1999, es quizás la más relevante en la actualidad ya que anteriormente el ayuntamiento era considerado únicamente un órgano de “administración” y posterior a la reforma es tomado en cuenta como un órgano de “gobierno”, convirtiéndose en el primer nivel de gobierno a parte del estatal y el federal.

AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA

La fracción tercera del artículo 115 constitucional, enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad, observándose que tales servicios son aquellos que, la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida. Estos servicios mínimos que debe atender la municipalidad, los puede prestar con el concurso de los estados y los municipios, o concesionarios a particulares, cuando así fuere necesario.

Para el cumplimiento de las atribuciones asignadas al ámbito municipal, la administración pública municipal debe disponer de un aparato administrativo dotado de recursos técnicos, humanos financieros y materiales para hacer frente a la creciente demanda de obras, servicios públicos y de asistencia social, así como un eficiente promotor del desarrollo económico.

Para tal efecto, el Presidente Municipal para ejecutar disposiciones del ayuntamiento y cumplir con lo establecido en la legislación, cuenta con el apoyo de diferentes unidades administrativas, las cuales varían de acuerdo al tamaño y necesidades del municipio.

El precepto deja abierta la posibilidad a los municipios que, económicamente puedan asumir otros servicios públicos, para que lo hagan y brinden una mejor atención a su población.

Las fracciones quinta y sexta del artículo 115 de la Constitución Federal, otorgan a los municipios amplias facultades, para que dentro del

marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano, para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales, para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, así como para que puedan otorgar licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. También la fracción sexta indica que los municipios podrán convenir con la federación y con el estado, en el ámbito de sus competencias, lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos, conocidos como conurbanos.

La fracción séptima del artículo 115 Constitucional señala que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tengan el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residieren habitual o transitoriamente, esta previniendo con tino, un eventual conflicto en la decisión de mando de los cuerpos de seguridad entre los tres niveles de gobierno federal estatal y municipal que pudiese afectar, eventualmente, la tranquilidad de la población.¹⁶⁸

AUTONOMÍA LEGISLATIVA

El artículo 115 Constitucional fracción segunda precisa que los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de

¹⁶⁸ Quintana Roldan, Carlos, *op cit.*, nota 165, p. 199.

observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los estados. Esta facultad debe entenderse solamente como facultad reglamentaria, pues los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos a que se refiere esta parte no adquieren el rango de leyes en sentido formal, únicamente son aplicables en el municipio donde fueron creados por los integrantes del cabildo, el cabildo en si realiza actividades similares a las del congreso para el momento de generar leyes.

AUTONOMÍA HACENDARIA

La fracción segunda del artículo 115 constitucional establece que el Municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la Ley, esto es que se considera como una persona de carácter público capaz de contraer derechos y obligaciones tanto en la esfera del derecho público como privado.

La fracción cuarta del mismo artículo señala que, los Municipios tendrán la libre administración de su hacienda; que ésta se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación o traslado, mejoría y cambio de valor de los inmuebles; con las participaciones federales que correspondan al Municipio y con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Otro punto importante es que los municipios podrán celebrar convenios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones anteriores, ya que actualmente muchos de los municipios, no cuentan con la infraestructura necesaria para hacer frente a las necesidades de la población, por ejemplo en el caso del Municipio de Ecatepec, éste sólo cuenta con la parte operativa de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito pero no cuenta con la parte administrativa que corresponde al cobro de derechos y expedición de Licencias para conducir o altas y bajas de vehículos placas de circulación entre otros por mencionar. Este servicio lo presta actualmente el Gobierno del Estado por conducto de sus delegaciones. Será hasta el próximo año que el municipio de Ecatepec cuente ya con la municipalización de la parte administrativa según el acuerdo de cabildo y la publicación del mismo en la gaceta de gobierno.

También es de destacar que, el penúltimo párrafo indica que las leyes federales no limitarán la facultad de los estados, para establecer las contribuciones que la Constitución estipula en beneficio del Municipio, así como los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales; no podrán conceder las propias leyes federales exenciones en relación con tales contribuciones. Tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios a favor de las personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas, solamente los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, cualquiera que sea el título, para fines administrativos o propósitos distintos a

los de su objeto público. Lo que de alguna manera vino a sanear un poco la recaudación de la hacienda municipal incrementando las arcas.

La fracción cuarta del artículo 115 Constitucional, nos da las bases para manifestar que existe un avance en cuanto al reforzamiento de la autonomía financiera, ya que señala que las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas de éstos, la harán las legislaturas de los Estados, por conducto de los órganos de fiscalización. Los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y posteriormente son enviados a la legislatura local para su aprobación final y visto bueno.

AUTONOMÍA EN EL ORDEN LABORAL

El segundo párrafo de la fracción octava del artículo 115 Constitucional se refiere a las relaciones entre los municipios y sus trabajadores, señalando que los mismos se apegaran a lo que establezcan las legislaturas estatales con base a lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución General de la República y sus disposiciones reglamentarias, que se refieren a la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad y demás prestaciones que garantiza la Constitución para todo trabajador, mismas que se encuentran contempladas en la Ley que nos rige en el Estado de México, denominada Ley del trabajo de los servidores públicos del Estado de México y sus Municipios y Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y sus municipios.

4.2 MODERNIZACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS Y FUNCIONES MUNICIPALES EN RELACION CON LOS NUEVOS REQUERIMIENTOS DEL DESARROLLO SOCIAL.

La autonomía municipal es un elemento que en ocasiones es confundido con los conceptos de desconcentración, de descentralización, de administración indirecta y otras expresiones que pueden ser representativas del fenómeno municipal.

Respecto a la autonomía municipal, se encuentran situaciones tanto políticas como jurídicas tal ocurre en la normatividad tanto federal como local, en las que se reconocen los organismos públicos descentralizados, al margen de la estructura central como lo son las secretarías de estado y en el plano de las entidades federativas, se tienen las secretarías de gobierno local, organismos todos que en el contexto normativo tienen sustento y fundamentación para el desempeño de sus funciones locales.

De igual forma en el marco jurídico y político, también se encuentran los organismos constitucionales autónomos como el Instituto Federal Electoral, el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuya autonomía normativa, les da un status para desempeñar sus tareas de manera imparcial y al margen de los factores políticos del momento.

En este orden de ideas la autonomía municipal, por determinación política y jurídica, se ejercerá en el marco de las entidades federativas, en un determinado territorio, con un gobierno propio y con una organización

administrativa bien definida y condicionada, con las características de la población, del espacio geográfico y de sus circunstancias culturales, de educación, de creencias y de recursos para su desarrollo, tal como se enuncia en el artículo 115 constitucional.

Sin embargo con relación a su sustantividad jurídica, se concluye que el municipio “no es un organismo descentralizado por región, tampoco es un órgano que ejerza poderes concesionados, de facto es un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio, el que de iure, es y debe ser autónomo. Elementos que constitucionalmente surgen de ser un organismo libre, además de ser un nivel de gobierno en la organización estatal mexicana.”¹⁶⁹

Hoy en día la autonomía municipal en tales circunstancias, debe tener los elementos, visualizados también por el sistema Nacional de Información Municipal.¹⁷⁰

En este Marco conceptual, puedo vislumbrar la nueva etapa del MUNICIPIO LIBRE, como una etapa de transición que se finca en el desarrollo y madurez ciudadana, entendida ésta como el compartir un conocimiento y manejo de las situaciones colectivas locales, de raza de creencias de etnia, de cultura, de ideología, o bien de educación, y explotación de recursos naturales y humanos del municipio, así como la conjunción del deseo y decisión de participar en todo lo que pueda afectar a los ciudadanos en

¹⁶⁹ Albi, Fernando, *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1966, p. 136 y 137.

¹⁷⁰ “Sistema Nacional de Información Municipal”, *Guía del Marco Jurídico Municipal*, México, INAFED, Octubre 1 de 2004

particular o en forma conjunta y solidaria, desde luego sin perder de vista la relación política-jurídica, hacia las entidades federativas y hacia el campo federal, como estamentos normativos necesarios para un nuevo modelo de desarrollo conjunto, en el marco del nuevo federalismo.

A partir de esta forma, el Régimen Jurídico Municipal, tiene que ser analizado para llevar a cabo las actualizaciones necesarias y convenientes en forma integral a fin de fortalecer el desarrollo del municipio con elementos que tomen en cuenta su delimitación geográfica, el aprovechamiento de sus recursos naturales, humanos o económicos, sobre los cuales se pueda construir la seguridad, el bienestar y el progreso de su población.

Eficacia, es un concepto de la administración que viene a sintetizar el oportuno, adecuado y buen servicio de atención a los usuarios o gobernados, en cuanto a los resultados y satisfactores de desarrollo conjunto, en el marco de normas de productividad y calidad, como lo exigen los principios administrativos conjuntos de eficacia y eficiencia, esto es logro y cumplimiento de programas de gobierno y esto de manera satisfactoria y constante.¹⁷¹

Hay que hacer una distinción entre Función Pública y Servicio Público.

Función Pública, es la actividad que se ejerce con el Imperio del Estado originada en la soberanía del pueblo con el fin de satisfacer necesidades públicas colectivas; Entre ellas está la seguridad pública pues, el estado es

¹⁷¹ Salazar, Julián y Espejel, Samuel, *Desarrollo administración y planeación municipal*, Toluca, Estado de México, UAEM-UAM-IAP, 1990, p. 15

responsable de la seguridad de sus integrados, y sin la seguridad pública el estado se resquebraja originando así un poder exorbitante.¹⁷²

Servicios Públicos, en tanto son las acciones relativas a proporcionar el bienestar para los integrados en forma individual, mediante la consecución de satisfactores propios en forma regular, continua, uniforme y adecuada con interés general y dentro de un régimen de derecho público, como serian las obras públicas de calles, jardines, parques, alcantarillado, panteones, mercados entre otros.¹⁷³

En suma, la Reforma Municipal hoy en día, a fin de que sea integral, debe incluir los siguientes elementos, visualizados por diferentes autores:

- 1.- Un replanteamiento jurídico administrativo y financiero del municipio.**
- 2.- El artículo 115 y otras normas constitucionales, deben ser normas enunciativas que permitan incluir nuevas estructuras del entorno. Mantener la concentración frente a la dispersión dentro del federalismo, sobre todo en materia de salud, fiscal, tributos.**
- 3.- Actualizar y abrir en forma paralela las constituciones locales como lo pretenden Coahuila, Veracruz y el Estado de México.**
- 4.- Establecer el derecho municipal, a través del estudio de los bandos de los reglamentos, con elementos prácticos y no sólo normativos.**

¹⁷² Zippelius, Reinhold, *Teoria General del Estado*, 2ª ed. Ed. México D.F. Editorial Porrúa, 1989, p. 255.

¹⁷³ Fernández Ruiz, Jorge, *Seguridad Publica Municipal*, México, FUNDA, 2003 p. 360

- 5.- Mejorar las instancias jurídicas, mediante la conciliación y el estado de barandilla.**
- 6.- Establecer una instancia de quejas y problemas municipales ante el gobierno y no solamente las controversias constitucionales.**
- 7.- En el aspecto administrativo, establecer el servicio civil de carrera.**
- 8.- Revisar la duración del mandato, tomando en cuenta que en 1933 se inició a nivel municipal el sufragio efectivo no reelección, en virtud de que originalmente estaba establecido para el ejecutivo federal, y no para el legislativo ni el judicial, ni para los poderes locales.**
- 9.- En el aspecto Hacendario, soltar el presupuesto proporcional mediante la capacitación para su administración.**
- 10.- redefinir la estructura del gobierno municipal.**
- 11.- Recabar impuestos mediante procedimientos transparentes.¹⁷⁴**

Finalmente el expositor José Maria Serna de la Garza comenta que el modelo conceptual desde el punto de vista constitucional en México, ofrece 4 modalidades.

1.- El principio general de organización.- a la manera de un resultado coherente como un modo de proceder previo al ejercicio del poder, a la manera de un acuerdo con igualdad establecido en el artículo 2, inciso B fracción I

2.- Necesidad de un título competencial formal.- que establezca la forma de relaciones entre los poderes específicamente

¹⁷⁴ Programa Especial para un Autentico Federalismo 2000- 2006, Secretaria de Gobernación, México D.F. 2002. p.111

sobre materias determinadas ¿Habrá supremacía de la forma sobre la materia? definir el papel del Congreso de la Unión en este aspecto.

3.- Admitir el coejercicio de competencias.- a la manera de un ejercicio mancomunado, es decir admitir una interdependencia bajo una forma de decisión que es la cooperación.

4.- Ejercer la concurrencia y coordinación permanente, quizá estableciendo y definiendo las atribuciones competenciales mediante un capítulo (artículos) en lo sustantivo.¹⁷⁵

Respecto de las atribuciones hacendarías es preciso hacer hincapié que es un tema permanentemente latente y yacente en el pensamiento histórico de los habitantes del país y que por generación ha sido la esperanza en cuanto a su disfrute.

Prueba de ello es la atribución de facto que siempre se le reconoció al municipio como recaudador, sin embargo esta facultad no es plena, mientras no se disponga de una adecuada disposición para su distribución competencial y a la vez la determinación específica por parte de las legislaturas locales, con apoyo en la legislatura federal.

A partir del proyecto de los Hermanos Flores Magon se pugnó por darle al municipio la libertad plena administrativa junto con la recaudación de su tributos, influencia que sin menoscabo alguno se presento entre los integrantes de la comisión redactora del artículo 115 constitucional: Heriberto Jara e

¹⁷⁵ Idem.

Hilario Medina como cabeza de la misma. Ha sido la evolución y madurez ciudadana la que nuevamente influye en dicha facultad.

Específicamente las reformas hechas al artículo 115 constitucional, el 3 de febrero de 1983, con su proyecto de descentralización de atribuciones de gobierno, y la del 23 de diciembre de 1999, en cuanto al pleno reconocimiento en forma expresa sobre la naturaleza del municipio como nivel de gobierno en el plano federal, son las que hoy llevan a exigir junto con la autonomía plena municipal la autonomía hacendaria.

4.3 ELEMENTOS DE CALIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO

La calidad está relacionada con las propiedades, atributos, características y especificaciones inherentes a un bien o servicio, que los diferencia de otros en su misma categoría. Estas características se relacionan con la satisfacción de las necesidades y expectativas que de ellos tienen los usuarios.

En este sentido, la administración pública municipal en su doble función como autoridad y como prestador de servicios, tiene una relación frecuente con los habitantes y vecinos de una comunidad a los que provee de bienes y servicios, o sobre los que aplica disposiciones legales y administrativas que obligan a una conducta determinada: es decir, reestablece una relación usuario proveedor. Esta relación se materializa a través de bienes, servicios o información.

La relación debe considerar al menos tres aspectos:

- 1.- Atributos del bien o servicio: oportuno, accesible, continuo, legitimo, eficaz, eficiente, optimo y equitativo.**
- 2.- Necesidades: consideraciones particulares de las condiciones de una población con relación al mejoramiento de su nivel de vida y mantenimiento de la cohesión social y el orden jurídico:**
- 3.- Expectativas: características de la provisión del bien servicio o información por parte de la autoridad tiempos de atención y respuesta, costos y beneficios asociados y capacidad legal de defensa ante actos abusivos de autoridad.**

La calidad toma dos dimensiones: técnica e interpersonal. La dimensión técnica de la calidad se refiere al conjunto de conocimientos y técnicas necesarias que se aplican en la elaboración de un bien o en la prestación de un servicio, que determinan su provisión. Por su parte la dimensión interpersonal se refiere a la relación que se establece entre el prestador o proveedor del servicio y el usuario del mismo.¹⁷⁶

Para llevar a cabo una administración orientada al mejoramiento y calidad de sus bienes y servicios se disponen de diversas herramientas que en conjunto generan cambios importantes en el ambiente laboral, en el funcionamiento administrativo, en la relación usuarios proveedores y en los procesos de la administración pública.

¹⁷⁶ Manual Básico para la Administración Publica Municipal, Instituto de Administración Publica del Estado de México, A.C., Toluca, México 2003, p. 7 Capitulo 11.

Cuando hablamos de un sistema de calidad, nos referimos a un conjunto documentado de procedimientos administrativos técnicos, compuesto de elementos interactuantes, interdependientes e interrelacionados cuya finalidad es “coordinar las acciones de toda la institución para asegurar la correspondencia, entre las expectativas que el usuario tiene del servicio y las características del mismo, de tal manera que se produzca satisfacción conforme a sus necesidades.”¹⁷⁷

La ética jurídica juega un papel importantísimo en los elementos de calidad para la prestación de un servicio público, ya que tiene por objeto “redeterminar las disposiciones ideológicas que realizan, pragmáticamente y ocultan, semánticamente, la cosificación del sujeto, para transformarlas en disposiciones de principios morales que propicien el recíproco reconocimiento semántico y pragmático de los individuos, por medio de la crítica que la comunicación racional haga de las normas de conducta y de las normas de competencia”¹⁷⁸.

LA PRESTACIÓN DESCENTRALIZADA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Con objeto de incrementar la capacidad de respuesta en la prestación de servicios públicos ante las demandas sociales o los requerimientos del fomento de las actividades productivas, los Ayuntamientos se auxiliarán de

¹⁷⁷ Ibidem, p.5

¹⁷⁸ Berumen Campos, Arturo, *La Ética Jurídica como redeterminación dialéctica del Derecho Natural*, Editorial Cárdenas, 2003, p. 201.

organismos descentralizados, empresas de participación municipal o fideicomisos.

Se incluirán las características mínimas básicas de cada una de estas figuras, los organismos descentralizados creados por Ley o decreto del Congreso del Estado, con personalidad y patrimonios propios; las empresas de participación municipal serán las sociedades mercantiles donde interviene el Ayuntamiento como propietario de una parte del capital, asistiéndole la facultad de nombrar algunos de los miembros del órgano de administración, o bien designar el presidente o director General y los fideicomisos públicos que se constituyen con el propósito de auxiliar al Ayuntamiento, en el cumplimiento de sus atribuciones, contará además con una estructura orgánica análoga de las otras entidades y comités técnicos, el Presidente Municipal deberá fungir como fideicomitente en los que sean constituido por el Ayuntamiento.

LA COORDINACIÓN Y ASOCIACIÓN MUNICIPAL.

Los Municipios de un Estado se pueden coordinar y asociarse con objeto de analizar problemas comunes, capacitación a servidores públicos y en general todo aquello que permita el desarrollo de los Municipios, siempre y cuando no implique la creación de un organismo público o privado al cual se tengan que subordinar los Ayuntamientos.

En los casos de asociación se requerirá la aprobación de la Legislatura Local.

El federalismo tiene un carácter transversal, por lo que se convierte en un elemento que cruza los órdenes de gobierno y los distintos rubros de la formulación y aplicación de las políticas públicas. Por tanto, el federalismo es un principio rector fundamental para guiar los proyectos, los programas y las acciones de la Administración Pública Federal.

En congruencia con los objetivos rectores y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y con las tareas encomendadas a la Secretaría de Gobernación, se plantean los siguientes objetivos para avanzar hacia un auténtico federalismo:

- a) **Impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la federación a los gobiernos locales de forma asimétrica y gradual, a fin de construir una coherente arquitectura de gobiernos con base en la descentralización política, la reestructuración territorial de la administración pública y la definición clara de las competencias gubernamentales.**
- b) **Fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública, mediante un esquema integral de profesionalización y capacitación que apoye a la descentralización, potencie la calidad de la administración, fomente la rendición de cuentas y abra cauces a la participación ciudadana.**
- c) **Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas con base en adecuada infraestructura institucional y en la construcción de redes de políticas con orientación solidaria y subsidiaria.**

- d) **Coadyuvar en la promoción de un desarrollo regional equilibrado que impulse la competitividad, la inclusión social, la sustentabilidad, la promoción de innovaciones en el financiamiento de la infraestructura básica, el ordenamiento territorial y urbano, a fin de lograr la convergencia en las tasas de crecimiento, la mitigación de las disparidades regionales y la prosperidad conjunta de los miembros de la Unión.**
- e) **Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas por medio de mejores mecanismos de control y fiscalización en el uso y destino de los recursos públicos difusión y transparencia de la información publica impulso a la investigación y constitución de acervos documentales federalistas, partiendo de la ampliación de los espacios de participación ciudadana en cada una de las fases que implican las políticas públicas.**¹⁷⁹

4.4 LEYES, REGLAMENTOS, CIRCULARES, BANDO MUNICIPAL DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO Y LEY ORGÀNICA MUNICIPAL.

Con referencia a nuestras dos últimas Constituciones podemos afirmar que la de 1857 solamente se ocupó del Municipio en el Distrito Federal y en los territorios; cada Estado expidió su Constitución y estableció un tratamiento

¹⁷⁹ Programa Especial para un Autentico Federalismo 2000- 2006, Secretaria de Gobernación, México D.F. 2002. p.64

similar en lo referente al régimen municipal, pero había tanto desconocimiento de lo que éste era que, en la Constitución del Estado de Hidalgo, se establecía la existencia de cuatro poderes, esto es, Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal.¹⁸⁰

En la Constitución de 1917, en el artículo 115 relativo al Municipio libre no se hizo referencia específica a la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos, sino que fueron las Constituciones estatales las que regularon dicha facultad, en unos casos los reglamentos eran aprobados por los mismos Ayuntamientos y en algunos, los reglamentos tenían que ser publicados por los Gobernadores y algunos otros Estados, los menos, sometían la facultad reglamentaria a que el Congreso del Estado emitiría las bases para su expedición. A partir de las reformas de 1983 al artículo 115, en sus fracciones II y V, respectivamente establece que los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones y los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución.

Por otro lado, “Doctrinariamente, la omisión de la facultad reglamentaria se superaba con la interpretación de otros preceptos constitucionales, como los artículos 16 y 21 de la Carta Magna del país, que

¹⁸⁰ Rendon Huerta Barrera, Teresa. *op cit.*, nota 164, p.113

aluden a las autoridades administrativas que tienen a su cargo verificar el cumplimiento de ciertas normas como las de sanidad y de policía, quedando evidentemente comprendidos en ese supuesto los ayuntamientos”.¹⁸¹

La facultad reglamentaria se otorga a los Municipios y significa la capacidad de instrumentar y aplicar las leyes generales y estatales en el ámbito territorial de su Municipio, a través del reglamento y disposiciones administrativas originariamente es otorgada por el artículo 115 constitucional y es reconocida por las Constituciones Locales, específicamente en las Leyes Orgánicas Municipales.

La fracción II del artículo 115 constitucional establece la personalidad jurídica de los municipios en los términos siguientes:

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

A partir del 31 de Mayo de 2005 los municipios tienen la facultad de elaborar leyes con las que se rijan sus habitantes, a fin de que puedan resolver los problemas de la localidad. Eso siempre y cuando no violen las leyes estatales y la Constitución, así lo determinó el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde reconoció formalmente la facultad de los municipios para crear sus propios reglamentos en cuanto a las necesidades de cada localidad. Esto quiere decir que los dos mil 436 ayuntamientos podrán

¹⁸¹ Quintana Roldan, Carlos, *op cit.*, nota 165, p. 308.

crear los reglamentos pero en materias que no estén expresamente determinadas por la Constitución, las leyes federales o estatales. Esto se determinó en el marco de la resolución de una controversia constitucional presentada por el municipio de Tulancingo contra el Congreso de Hidalgo por considerar que los diputados habían invadido esferas de atribución reglamentaria de esa alcaldía. Los municipios podrán normar cuestiones administrativas, de hacienda municipal, diversión y espectáculos públicos, anuncios y letreros publicitarios, comercio en vía pública, fauna canina y cuerpos de auxilio y seguridad, entre otros, siempre y cuando no se contrapongan a leyes estatales o federales.

La reforma al artículo 115, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de Diciembre de 1999, concede y reconoce al ayuntamiento el carácter de primer nivel de gobierno.

La fracción II, párrafo segundo, del artículo 115 constitucional, establece que “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.

Lo más importante es reconocer que la facultad reglamentaria otorgada constitucionalmente permite a los Ayuntamientos regular las materias básicas del gobierno municipal, cuyo objetivo primordial será establecer:

- a) **Las bases generales de la administración Pública Municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.**
- b) **Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento.**
- c) **Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta constitución.**
- d) **El procedimiento y las 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 este 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 bandos o reglamentos correspondientes.**¹⁸²

Para ejercer su función reglamentaria los ayuntamientos deben apegarse al marco jurídico local. Estas bases normativas constan en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Artículo 160 “Los Ayuntamientos expedirán el Bando Municipal y los presidentes municipales lo promulgaran y difundirán en la Gaceta Municipal y por los medios que estimen convenientes.

En un contexto de primer órgano de gobierno y tomando como base que el ayuntamiento es un órgano colegiado que jamás puede ser unificado en una sola persona, ya que funciona en forma de cabildo es, por lo tanto, el órgano principal y máximo de dicho gobierno municipal. Es deducible que con base en esta estructura de primer nivel de gobierno, es necesario también redefinir los elementos generales que a través de una estructura plena político- jurídica dé realidad y paso al establecimiento de las tres funciones: legislativa ejecutiva y judicial en el ámbito territorial municipal “es indispensable aceptar que el municipio es el primer orden de gobierno y no una instancia de administración, por tanto le debe caracterizar el ejercicio del poder publico”.¹⁸³

¹⁸² Manual Básico para la Administración Pública Municipal, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., Toluca, México 2003, p. 10.

¹⁸³Rendón Huerta Barrera, Teresita de Jesús, *op cit.*, nota 164, p. 31.

De hecho la función ejecutiva, se representa en su ejercicio por el presidente municipal, en tanto el ayuntamiento como cuerpo colegiado, ya ejerce la función legislativa en los ámbitos de su competencia. Finalmente es necesario estructurar un ámbito de justicia con competencia municipal, que se encargue con capacidad y preparación de la administración e intervención en asuntos de carácter y competencia municipal.

En el ámbito del ejercicio de la función legislativa los reglamentos serán un conjunto de disposiciones (administrativas) de observancia general y carácter obligatorio expedidas por el ayuntamiento siguiendo las formalidades establecidas en la ley, que tienen por objeto organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, asegurar la participación ciudadana y vecinal para lograr una convivencia armónica de los habitantes y transeúntes.

En este sentido las legislaturas de los estados expiden las bases a las cuales deben sujetarse los reglamentos municipales, muchas de ellas son coincidentes. Los ordenamientos deben respetar las garantías individuales y sociales, consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política Local; así mismo los ordenamientos deben ser congruentes y no contravenir ni invadir disposiciones o competencias federales o estatales y como propósito fundamental la seguridad, el bienestar y la tranquilidad de la población, su aplicación debe de fortalecer al municipio libre y en su elaboración es conveniente de tomar en cuenta la opinión de la comunidad y deben de prever procedimientos de revisión y consulta con la participación de la comunidad para garantizar la oportuna

actualización, en su articulado deben incluir la formación y funcionamiento de unidades administrativas municipales, responsables de la inspección y vigilancia del cumplimiento de los reglamentos y de la aplicación de sanciones cuando proceda; la normatividad de la administración y de los servicios públicos municipales deben de tener como propósitos. Primordiales, la eficiencia y eficacia de los mismos y el mejoramiento general de la población del municipio; debe incluirse un capítulo sobre recursos que permitan a los particulares impugnar actos de autoridad; debe preverse la más idónea difusión de sus principales ordenamientos.

DE LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES.

Describen las bases normativas a las que se sujetará el Ayuntamiento en la creación y expedición de Reglamentos y Circulares y demás disposiciones de observancia general y se establecerán los términos de validez o nulidad de dichos ordenamientos con el objeto de normar los servicios públicos y las actividades de los particulares dentro de sus respectivas jurisdicciones.

En este capítulo se mencionan aspectos generales que son necesarios para orientar a los Municipios en las tareas que deben llevar a cabo. Entre estos aspectos se incluyen, los criterios y lineamientos básicos de la reglamentación, la clasificación y contenido de los reglamentos municipales..

El reglamento desde un punto de vista tradicional, es una colección ordenada de reglas y preceptos que se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, dependencia u otro servicio.

“Los estudios del Derecho Administrativo coinciden en que el reglamento es un cuerpo normativo expedido por la autoridad administrativa para dar bases explícitas respecto a la aplicación o ejecución de una ley.”¹⁸⁴

Algunos autores dicen que el reglamento es una disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo en uso de la facultad que, la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes que expida el Poder Legislativo.

Otros, exponen que es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de facultades que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo.

En el caso de los Municipios se define al reglamento como el conjunto de normas generales, de carácter administrativo y obligatorio para toda comunidad, expedidas por el Ayuntamiento.

El reglamento municipal no necesariamente detalla una ley; son reglamentos autónomos que, surgen de una facultad expresa de la Constitución y que norman por sí mismos determinadas relaciones o

¹⁸⁴ Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo del Gobierno del Estado de Tabasco, *Federalismo y Reforma Administrativa Municipal*, Villahermosa, INAP, 1998, p.109

actividades del ámbito municipal de acuerdo a las características socioeconómicas, culturales históricas de cada Municipio.

Las bases jurídicas de la reglamentación municipal las encontramos jerárquicamente en:

- a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Las Constituciones Locales.
- c) Las Leyes Orgánicas Municipales.
- d) Las Bases Normativas de los Congresos Estatales.
- e) Las Disposiciones Administrativas del Ayuntamiento.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115 señala que “Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...” y consigna en ocho fracciones los principios que deben ser comunes, como reglas básicas a todos los municipios del país.

Fracción I Se reconoce al Municipio como ámbito de gobierno, su facultad de gobernar y no solo de administrar a través del ayuntamiento

protegiendo al municipio no solo de autoridades intermedias, sino de cualquier organismo distinto a los ayuntamientos.

Fracción II Reafirma la personalidad jurídica de los municipios y confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio en concordancia con la naturaleza de los ayuntamientos, de ser órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales.

Se crea la figura de Leyes Estatales en materia municipal delimitadas a un objeto cuyo contenido se enumera en cinco incisos, de lo que se destaca que la ley no va a poder ir mas allá del objeto constitucional, propiciando el robustecimiento de las capacidades reglamentarias de los ayuntamientos.

En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las constituciones y leyes locales para que éstas dispongan las normas correspondientes a las particularidades geográficas, etnográficas demográficas, y económicas, propias de cada una de las entidades federativas.

EL REGLAMENTO ADMINISTRATIVO: REQUISITOS TEÓRICOS Y FORMALES.

“Los reglamentos son disposiciones jurídicas que se emiten por la autoridad administrativa, de carácter general “con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa”. Como disposiciones jurídicas, éstas son de

naturaleza administrativa atendiendo al criterio formal de la función administrativa; por lo tanto, al reglamento se le denomina reglamento administrativo.”¹⁸⁵

“Dentro de los requisitos teóricos, encontramos que el reglamento:

- a) Crea normas jurídicas generales.
- b) Debe tener permanencia y vigencia generales.
- c) Aunque es un acto unilateral de autoridad obliga a ésta.

En el aspecto formal sus requerimientos son:

Ser discutido y aprobado por los miembros del cabildo

Tiene que publicarse en la Gaceta de Gobierno y lo ejecuta el presidente municipal.

Su procedimiento de creación es interno, por conducto del ayuntamiento.

Los anteriores requisitos son aplicables a los reglamentos estatales y municipales.

¹⁸⁵ Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2000- 2006, Secretaría de Gobernación, México D.F. 2002. p.48

El reglamento municipal debe ser flexible.- no debe ser estático ni rígido, debe existir la posibilidad de adaptarlo a las nuevas condiciones socioeconómicas, culturales e históricas del municipio.

El reglamento municipal debe ser ágil.- debe ser claro y preciso, sin rebuscamientos ni ambigüedades en su lenguaje para que se facilite su aplicación.

El reglamento municipal deber ser simple.- deber ser breve y conciso, comprendiendo solo los temas estrictamente necesarios, que el contenido se reduzca al tema que trate el reglamento.¹⁸⁶

CLASIFICACION DE LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES.

- a) Reglamento interno.- el que establece y regula la organización y funcionamiento del ayuntamiento como órgano colegiado y a la administración publica municipal.
- b) Reglamentos externos.- corresponden al ejercicio del gobierno. Vg. reglamento de consejos de participación ciudadana
- c) Reglamentos sobre las actividades de los particulares.- los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria. Vg. reglamento de mercados.

¹⁸⁶ Manual Básico para la Administración Pública Municipal, Instituto de Administración Publica del Estado de México, A.C., Toluca, México 2003, p. 9 Capitulo 1.

DIFERENCIAS ENTRE REGLAMENTO Y LA LEY

Tienen su origen en la diferencia formal que existe entre ellos, desde el momento en que la ley es un acto formal y materialmente legislativo que emana del Congreso de la Unión o de los Congresos de cada entidad Federativa y el reglamento es un acto formalmente administrativo, que es expedido por el Poder Ejecutivo o por los miembros de cabildo que integra el ayuntamiento.

Ignacio Burgoa considera que “el acto materialmente legislativo puede expresarse mediante una ley o un reglamento, estableciendo que la diferencia entre ambos consiste en que el reglamento es un acto secundario y subordinado que hace referencia a una ley y que es expedido por el Poder Ejecutivo, estándole vedado” ... exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla sino que debe respetarla en su letra y su espíritu”.¹⁸⁷

Daniel Moreno afirma, la diferencia entre la ley y reglamento radica en el contenido, pues “... el reglamento de ejecución contiene disposiciones que tienden a facilitar la aplicación de la ley, en tanto que el reglamento autónomo... se refiere a materias cuya regulación, por imperio de la propia Constitución, les esta reservada al órgano Ejecutivo y excluida de la competencia del órgano Legislativo”.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1985*, P. 83.

¹⁸⁸ Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, 11a ed. Porrúa, México, 1990, p. 38.

Los reglamentos, para su creación tienen un procedimiento muy sencillo, pues el único requisito que la Constitución exige para su validez es que sean refrendados y para efectos de obligatoriedad que sean publicados; en cambio la creación de la ley implica un proceso más complejo, cuyas reglas están detalladas en los artículos 71 y 72 constitucionales. Las reglas de iniciación de la vigencia de las normas jurídicas, curiosamente se encuentran en el Código Civil. Además, la aplicación o derogación de la ley, implica a su vez, la abrogación o derogación de los reglamentos. En este sentido existe el principio en el sentido de la primacía de la ley sobre el reglamento.

De conformidad a la fracción II del artículo 115 Constitucional se precisa que los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los Estados.

Comenta Jorge Fernández Ruiz, en su obra de Régimen Jurídico Municipal en México, que:

“Otra diferencia que se señala entre la ley y el reglamento es que el reglamento no puede regular determinada clase de relaciones, en tanto que la ley sí esta facultada para ello.¹⁸⁹

¹⁸⁹ Fernández Ruiz, Jorge, (coord), *Régimen Jurídico Municipal en México*, México Porrúa, 2003, p. 57.

Existen materias que pueden ser objeto de la ley y no de los reglamentos.

DIFERENCIAS ENTRE LEY Y REGLAMENTO

LEY	REGLAMENTO TRADICIONAL
Emana del poder legislativo	Emana del poder ejecutivo o en su caso del órgano de gobierno correspondiente
Puede existir y tener plena validez sin que haya un reglamento de la misma	Supone la preexistencia de una ley cuyos preceptos desarrolla y a los cuales está subordinado no hay reglamento sin ley
Las disposiciones contenidas en una ley no pueden ser modificadas por un reglamento	No puede regular materias propias “ reserva de la ley “
Es superior jerárquicamente al reglamento, por lo tanto hay una distinción de grado	No puede ir mas allá de la ley
Puede dejar sin vigencia parcial o total a un reglamento	No puede abrogar o derogar a una ley
Está facultada para regular determinada clase de materias principio conocido como el de “ la reserva de la ley”	

Para ejercer su función reglamentaria, los ayuntamientos deben apegarse al marco jurídico local. Estas bases normativas constan en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Artículo 160 “Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal y los presidentes municipales lo promulgarán y difundirán en la Gaceta Municipal y por los medios que estimen convenientes.

El 5 de Febrero de cada año el presidente municipal, acompañado de los demás miembros del ayuntamiento en acto solemne, dará publicidad al bando municipal o sus modificaciones.

El artículo 161 de La Ley Orgánica Municipal señala que “El Bando Municipal regulará y deberá contener las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración municipal.”

BANDOS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO

En el ámbito reglamentario municipal encontramos diversidad de reglamentos administrativos, acuerdos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. En toda esta normatividad, el Bando de Policía y Buen Gobierno, ocupa un lugar destacado debido a que es un instrumento político-normativo, que conjuga las principales reglas que rigen el gobierno de una comunidad y que median en las relaciones que se suscitan entre las autoridades municipales y la población. A través de éste el

individuo hace contacto directo con las instituciones jurídicas que lo rodean al vivir en sociedad, asimismo regula los principios básicos que proporcionan una subsistencia dentro de la comunidad, al regular lo relativo a los servicios públicos; las obligaciones de sus habitantes, la competencia de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública; por otra parte es uno de los ordenamientos que se presentan ante el Presidente Municipal cuando se incurre en alguna falta administrativa o infracción, pues en el bando se regula la justicia de barandilla.¹⁹⁰

El bando municipal es el más importante de los reglamentos municipales, pues representa para el ayuntamiento un instrumento fundamental de gobierno municipal.

El Bando municipal, es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que, regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como sus competencias de autoridad municipal para atender la seguridad pública en su jurisdicción.

El bando municipal debe contener las disposiciones de carácter general que, deberán observar los habitantes del municipio.

En el caso del Estado de México, los aspectos que regula el Bando Municipal están contemplados en su Ley Orgánica municipal en el artículo 162;

¹⁹⁰ Quintana Roldan, Carlos F. , *op cit.*, nota 165, p. 313

- a) Nombre y escudo del municipio.
- b) Territorio y organización territorial y administrativa del municipio.
- c) Población.
- d) Gobierno autoridades y organismos auxiliares.
- e) Servicios públicos
- f) Desarrollo económico y bienestar social
- g) Protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente
- h) Actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares.
- i) Infracciones, sanciones y recursos
- j) Las demás que estimen necesarios.

El artículo 165 de la Ley Orgánica Municipal establece que los bandos, sus reformas y adiciones, así como los reglamentos municipales deberán promulgarse estableciendo su obligatoriedad y vigencia y darse a la publicidad en la Gaceta Municipal y en los medios que se estime conveniente.

EL PROCEDIMIENTO DE LA REGLAMENTACION MUNICIPAL.

Los diferentes aspectos del procedimiento de la reglamentación municipal son los siguientes:

A) definición de las materias a reglamentar, cuando el reglamento se haga necesario, ya sea en su elaboración, adecuación, actualización o adaptación, resulta conveniente definir los siguientes contenidos.

- **Objeto o propósito del reglamento**
- **Sujetos o personas morales y físicas**
- **Fuentes legales**
- **Disposiciones técnicas**
- **Definición del carácter normativo de los reglamentos**

B) Unidad responsable

La elaboración de los reglamentos debe llevarse a efecto por iniciativa del presidente municipal, como ejecutor de las facultades del ayuntamiento quien a su vez designa el órgano de la administración responsable del aspecto que se va a regular.

C) Recopilación de la información

Detectar fuentes de información y recabar documentos y datos en general, los que una vez organizados, analizados y sistematizados, permitan elaborar los reglamentos municipales o modificarlos en su caso.

D) integración de la información

Una vez que se ha recabado la información, se procederá a ordenar y sistematizar los datos agrupados, a efecto de poder integrar el proyecto de reglamento.¹⁹¹

¹⁹¹ Quintana Roldan, Carlos F. , *op cit.*, nota 165, p. 318

Las actividades ordenadas secuencialmente para la reglamentación municipal son las siguientes:

1.- Análisis de las necesidades reglamentarias.- La autoridad municipal participa recogiendo las demandas y planteamientos de la comunidad.

2.- Iniciativa.- Es la actividad consistente en presentar al cabildo proyectos de reforma o adiciones, o bien un proyecto de un nuevo reglamento de acuerdo con las leyes en materia municipal.

3.- Discusión.- Consiste en el análisis y debate del proyecto presentado ante el cabildo en pleno.

4.- Dictamen.- Se refiere a la aprobación o en su caso desaprobación que hace el ayuntamiento del proyecto y que debe hacerse constar íntegramente en el libro de actas de cabildo.

En caso de rechazarse la iniciativa de un reglamento municipal nuevo, reformado o adicionado, solo podrá presentarse de nueva cuenta en los términos que señale el ayuntamiento.

5.- Publicación.- La difusión oficial que debe hacerse en la Gaceta Municipal.

6.- Aplicación.- Esta actividad se refiere a la vigencia, la forma en que la autoridad municipal y los particulares, deben acatar las normas contenidas en el reglamento, así como la imposición de sanciones y de medidas de seguridad que se establezcan.¹⁹²

¹⁹² Manual Básico para la Administración Pública Municipal, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., Toluca, México 2003, p. 15 Capítulo 1.

CONCLUSIONES

El proceso de descentralización al interior de la estructura municipal en México tiene avances importantes, aunque por deficiencia en la cultura y desarrollo administrativo se ha hecho lento el proceso de implantación del proyecto, como lo señalan las reformas constitucionales de 1983 y 1999 donde se reestructuró totalmente el artículo 115, convirtiendo sus cinco fracciones en diez. Se reforma la fracción III estableciendo la competencia mínima a cargo de los Municipios, pero tomando en cuenta la realidad de nuestro país, en donde existen gran variedad de Municipios, con peculiares condiciones territoriales y socioeconómicas, así como su diferente capacidad administrativa y financiera; posteriormente se le reconoce la calidad de primer nivel de gobierno al municipio, al cambiar la palabra de administrado por la de cada municipio será gobernado por un ayuntamiento.

Aun no se registran los mecanismos idóneos para ejercer autonomía real de las instituciones en los procesos de la descentralización a nivel municipal

Subsiste en algunos casos la vieja práctica de descentralizar más que reconocer las funciones y facultades de los municipios al interior de su organización.

El avance significativo en la descentralización administrativa lo constituye el fortalecimiento financiero de la federación, cuando a partir de esto transfiere recursos a las entidades y se otorga una más amplia participación fiscal a los Estados y Municipios.

La descentralización es de naturaleza política. Esto significa ampliar los canales de la participación de la ciudadanía, garantizando el pleno respeto de la crítica política y las posibilidades de disidencia, a través de la transparente rendición de cuentas. Aquí descentralizar significa democratizar.

Se requiere descentralizar los polos concentradores urbanos dentro de la administración municipal. Resulta imprescindible detener la macrocefalia de ciudades como México, Guadalajara, Monterrey, Toluca, Comarca de la Laguna entre otros, desarrollando las potencialidades regionales como garantía real del arraigo en la provincia.

La Constitución Federal de la República reparte la competencia entre los niveles Federal y Estatal. Solo por expresión expresa, pero siempre a partir de ciertos principios básicos que la propia Carta Magna contiene (ejemplo: La descentralización en diversas materias: Salud, Turismo, Educación,) Esto es hoy, sin embargo se exige una reforma lógica y congruente con las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 Constitucional

La modernización económica al interior de la administración municipal demanda la descentralización de decisiones y la desconcentración geográfica de la actividad, para propiciar un mejor uso de los recursos nacionales, abatir, costos, aprovechar las potencialidades económicas del territorio y distribuir más equitativamente en todo el país, los beneficios del progreso y las responsabilidades en el desarrollo nacional, se deberá privilegiar el crecimiento y desarrollo del sector social de la economía municipal.

Probablemente el mayor problema que afecta la descentralización de la administración pública es la actual crisis económica a escala de los países en vía de desarrollo. De nada serviría atribuir a los Ayuntamientos las facultades de prestar servicios públicos, si estos no tienen la capacidad económica para operarlos técnica y administrativamente.

La asignación de recursos, no debe depender de la capacidad de negociación del gobierno municipal con el gobierno del Estado y la Federación.

Hay mucho que enmendar y profundizar al respecto, pues dura y difícil es la caída de los niveles del pueblo mexicano, afectado por la crisis económica, problemas climáticos, falta de infraestructura para apoyarlo en su crecimiento sustentable, que sirva de punta de lanza que agilice grupos humanos hoy inactivos.

En el desarrollo regional las soluciones deben ser concebidas en las propias regiones donde concurren cada nivel de gobierno y administración, conforme a sus propias y naturales atribuciones.

Se debe hacer explícita una política de desarrollo regional que sitúe a los gobiernos Estatales y Municipales como protagonistas de la determinación de prioridades y en la fijación de los niveles de inversión. Como consecuencia, orientar el gasto público con una tendencia a disminuir y combatir la pobreza.

En aquellos Municipios de menor desarrollo emplear créditos en condiciones preferenciales de tasa y plazo. Para vencer los rezagos y al mismo tiempo avanzar en la satisfacción de las demandas de la población.

En fomento económico: promoción agropecuaria, promoción industrial, promoción comercial y de servicios promoción turística.

Se debe establecer un mecanismo que permita a las entidades federativas opinar con oportunidad, respecto del diseño de la política económica, en particular sobre la tributaria y el gasto público y sobre todo respecto del propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal Municipal, el cual hasta ahora, se caracteriza por la unilateralidad en la toma de decisiones.

Se requiere mayor participación de los poderes legislativos de los ámbitos Federal y Estatal en el diseño de las políticas del gasto publico.

Es indispensable la promoción y establecimiento del federalismo constitucional, rediseñando y reconociendo las competencias, tanto para la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, en el marco inverso del artículo 124: señalando a los municipios y a las entidades federativas sus funciones y facultades, dejando a la federación las residuales.

En el presente, al parecer, empiezan a darse condiciones de cultura política y de voluntad social, para alcanzar un Federalismo pleno, de evolución histórica, que atienda las circunstancias de cada momento. La renovación y el

fortalecimiento del Federalismo ocupan un papel primordial en la agenda del México de hoy.

Este nuevo federalismo propone una participación social, de espacios y de medios para un desenvolvimiento en el renovado pacto federal, que establezca armoniosamente, el equilibrio entre los diversos órdenes de gobierno y devuelven a las sociedades locales y municipales, la iniciativa de plantear y resolver sus problemas y utilizar sus propios recursos financieros y económicos, en la solución de sus problemas.

Parte esencial del nuevo federalismo es el reconocimiento de los órdenes de gobierno, entendida como la transferencia de funciones y medios del gobierno federal a los estados y municipios. Redistribución de competencias.

Un federalismo fundado en regiones prósperas, con estados y municipios capaces de impulsar la unidad, combatirá rezagos y mitigara contrastes en su ámbito territorial.

Se debe fortalecer el Pacto Federal mediante una revisión de redistribución de competencias que determinen las facultades de los tres órdenes de gobierno, para consolidar un Federalismo acorde a nuestro avance Económico y social y conferir mayores facultades a los Estados y Municipios.

Tenemos que idear mecanismos para que en forma gradual, pero firme se produzca la realidad que queremos ver a nivel Federal, Estatal y Municipal.

En México se deberá impulsar con renovados bríos, el federalismo en la vida nacional, los obstáculos a vencer son muchos. En el camino se encuentran el poder económico, el poder político, la concentración urbana, la pesada carga burocrática y la desigualdad social, que impiden a las localidades no solo resolver sus propios problemas sino, a veces ni siquiera plantearlos.

El federalismo deberá darse en el terreno político, económico, administrativo y jurídico, esto no puede decirse que es sinónimo de desarticular al Estado, sino al contrario; hacerlo menos vulnerable, más equilibrado, más eficiente, un tanto menos oneroso para la sociedad.

Conforme a la tradición doctrinal y constitucional de México, el Estado Federal contiene bien definidos dos órdenes normativos y competenciales de la misma jerarquía, el Federal; y el Estatal o Local, ambos sometidos a la Constitución en cuyo texto se distribuye entre ellos las competencias públicas, de tal suerte que la validez de actuación dependerá de que esté en concordancia con la Carta fundamental.

Los Estados intervienen en la integración de los órganos del Poder Público Federal, mientras que no hacen lo propio los Municipios cuando se trata de órganos Estatales.

En la aplicación de desigualdad municipal, las Constituciones y las Leyes Locales, sobre todo las Leyes orgánicas Municipales, deberán otorgar competencias distintas a los Ayuntamientos en función de sus características.

Es necesario realizar la redistribución de competencias entre los diversos niveles de gobierno, establecer pesos y contrapesos al ejercicio del poder, para que toda decisión beneficie al sistema en su conjunto.

El nuevo Federalismo fiscal requiere aumentar la distribución de los recursos que se recauden y, al mismo tiempo, establecer el objetivo global en materia de ingresos públicos.

En la toma de decisiones de los Estados y Municipios, la participación de la comunidad permitirá recabar planteamientos, propuestas, demandas para el desarrollo. Estas serán motivo de estudios para definir prioridades, estrategias y calendarización de obras, lo que servirá de base para la integración del plan de desarrollo municipal. La incorporación de la sociedad en la planeación local no debe estar sujeta en gran medida a la voluntad de la autoridad local. La participación ciudadana en las políticas de planeación a nivel municipal debe ser fundamental, ya que a pesar de que se encuentra incluida en la Ley Orgánica Municipal. En la planeación deben ser integrados los representantes de los sectores y agrupaciones, estatales o federales.

Ha transcurrido más de una década desde que se creó el Sistema Nacional de Planeación, por lo que considero pertinente preguntar por los logros y obstáculos que encontramos en el ámbito institucional a través del cual se desempeña la planeación municipal, estas ventajas u obstáculos serán el resultado de una deficiente descentralización o más bien la falta de voluntad política para reconocer las realidades municipales.

El Plan Municipal de Desarrollo, de acuerdo con las leyes emitidas por las legislaturas de los estados, tiene una duración de tres años correspondientes a la gestión del ayuntamiento, esto lo limita en las posibilidades de una planeación a mediano y largo plazo, por lo que el gobierno entrante debería de reconocer aquellos programas u obras benéficas a la ciudadanía sin importar cuestiones políticas

Para promover la planeación en el ámbito local se requiere tanto de un respaldo institucional y político de las autoridades federales y estatales, como la iniciativa del gobierno municipal para promover y llevar a cabo un proceso de planeación, que las demás autoridades reconozcan la función del gobierno municipal.

La planeación debe ser una actividad, orientada a generar un documento que no sea decorativo para la administración municipal que cumpla con los requerimientos legales de las esferas de gobierno sin sentidos partidistas

En la mayoría de las Leyes Orgánicas Municipales, se ha reglamentado la participación ciudadana en las políticas de planeación. Sería conveniente hacer una revisión de la integración de los esquemas de colaboración con la ciudadanía en esta materia, así como su dependencia del Ayuntamiento. En el caso de que sus funciones estén señaladas en la legislación, se debe revisar el alcance de su participación en todo el proceso de planeación Municipal, que influye la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo. Se deben adecuar las disposiciones a las circunstancias históricas de cada municipio.

La nación ha cambiado radicalmente y exige la adecuación de ordenamientos legales y del propio aparato administrativo, se requiere implantar cambios estructurales con visión histórica y que se de cumplimiento al enunciado constitucional, en la parte relativa al desarrollo de la vida Municipal que permita una evolución regional integral. La planeación es un instrumento de racionalidad política y administrativa que establece con anticipación el “Que hacer”, es decir que acciones, qué obras, qué bienes y qué servicios se deben realizar y proporcionar a la población, define el “Como” realizar las tareas, “En dónde” llevarlas a cabo y bajo que “Recomendaciones Normas o Políticas” deben cumplirse cada una de las actividades.

La programación define el “Orden”, es decir la prioridad con la que deben realizarse las acciones, “Cuándo” deben llevarse a cabo para alcanzar los objetivos: “Con qué” recursos económicos se cuenta para cumplir con la actividad, y “Quiénes” o “Qué personas” serán las responsables de realizar esas tareas.

En ese contexto los municipios tienen la capacidad jurídica para determinar los principios de su planeación. Sin embargo en la realidad no es así, por dos causas fundamentales, la primera de orden económico, pues no cuentan con los recursos necesarios para instrumentar un desarrollo autónomo; la segunda es de orden político, pues los Municipios son componentes de un Estado sojuzgante, por lo cual hacen suyas las políticas general de desarrollo, además que los recursos aplicados en su jurisdicción son de origen estatal y federal.

Planeación democrática y participativa, devolviendo a los gobiernos de los Estados y de los Municipios facultades que se han ido obteniendo a lo largo de nuestra historia, el Gobierno de la Federación.

Llevar a cabo métodos democráticos, como consultas, estadísticas etc. para así escuchar todas las voces y analizar todas las alternativas de solución que se les presente.

Se requiere fortalecer la capacidad política y el proceso democrático.

Será el Plan Nacional de Desarrollo presentado por la Presidencia de la República, el dialogo Nacional sustentado en meses de trabajo interpartidistas las que logren las reformas del Estado.

Cabe destacar la importancia que representa el Plan Nacional de Desarrollo que en su texto conjuga lo que deseamos para este país que constituimos: una patria grande, libre, justa, democrática y digna que de cobijo a todos con equidad e igualdad de oportunidades.

Se debe impulsar la redistribución de competencias, de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los Estados y Municipios, con criterios de eficiencia y eficacia en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades.

La Planeación deberá abarcar la regulación urbana como: regulación del uso del suelo; de catastro de reserva territorial y desarrollo inmobiliario;

regulación de fraccionamiento, construcción y vivienda, de imagen urbana y preservación patrimonial.

Para incorporar al Municipio en las políticas de planeación para el desarrollo económico se requiere aplicar políticas diferenciadas; unas para los Municipios que realmente tienen capacidad de planeación y promoción del desarrollo económico en su demarcación (la integración de las COPLADEM, Comités de planeación para el desarrollo municipal, es inviable en la mayoría de los Municipios del país); y otra, para el resto de los Municipios que se caracterizan por su pobreza. Las perspectivas de planeación de estos últimos deben contemplarse en esquemas de desarrollo regional, promovidos por las autoridades Estatales y Federales que incorporen a los Ayuntamientos involucrados.

La planeación debe basarse en una tipología municipal que reúna las características más significativas de cada Municipio.

Este sentido es indispensable revisar los canales institucionales de participación ciudadana en el proceso de planeación municipal.

Existe una falta generalizada de personal para impulsar el desarrollo local y administrar los asuntos del Ayuntamiento, ya que los Comités de Planeación de Desarrollo Municipal están integrados fundamentalmente por funcionarios municipales y la participación de los sectores sigue siendo de corte decorativo.

La facultad reglamentaria se otorga a los Municipios y significa la capacidad de instrumentar y aplicar Leyes Federales Estatales en el ámbito territorial, a través del Reglamento y disposiciones administrativas.

Los Municipios poseen capacidad reglamentaria para detallar su competencia, está le es otorgada a la par que a los otros niveles de Gobierno, Federal y Estatal.

La facultad reglamentaria de los Ayuntamientos debe ceñirse a las bases normativas que se hayan establecido en cada Estado y en la Federación.

La función reglamentaria debe responder a las necesidades locales y especiales de cada Municipio.

Los reglamentos que se expidan deberán corresponder sólo a la jurisdicción y competencia del Municipio, pero deberán ajustarse a lo establecido por la Constitución General de la Republica y del Estado sin contravenirlos, además deberán ser congruentes y no invadir la esfera de competencia federal y estatal.

Sus posiciones deberán ser respetuosas y acorde a las garantías individuales.

La facultad reglamentaria que tiene el Municipio se dará en materia de asentamientos humanos, ordenamiento ecológico y protección al ambiente, derechos humanos y protección civil, acorde con las funciones, servicios públicos y obras publicas definidos en el Artículo 115 Constitucional.

Las leyes reglamentarias de los principios constitucionales que tienen una relación más directa con los Municipios son entre otras: La Ley General de Educación, Artículo 15, 26, 36, 48; Ley General de Salud, Artículos 9, 21, 116, 184; Ley Agraria, Artículos 3, 42, 64, 66, 68, 89, 138, 154; Ley de Asociaciones Religiosas y culto Público, Artículos 22, 25, 27; Ley de Asentamientos Humanos, Artículos 1, 5, 7, 8, 9, 11, 37, 38, 40, 42, 43, 53, 58; Ley General del Equilibrio y la Protección al Ambiente, Artículos 1, 5, 7, 8, 10, 11, 13, 15, 17, 19, 20, 21, 23, 41, 111, 117, 119, 134. En total son 84 distintas.

La Soberanía que recae en el pueblo, está fundamentada en los artículos 41 y 49 Constitucional en sus respectivas esferas de competencia por los órganos de la Federación y la de los Estados. En análisis de este precepto se llega a la conclusión de que los Municipios no ejercen la soberanía popular como lo hacen los órdenes Federal y Estatal (artículo 41 de la Constitución). Se exige una reforma más al artículo 115 Constitucional, otorgando así plena autonomía al municipio de hecho y no solo de derecho

Por otro lado la Constitución Política, el orden supremo, confía a la Suprema Corte de Justicia, “artículo 105 constitucional”, que éste Tribunal la salvaguarde. La misma jerarquía que tienen los órdenes Nacional y Estatal hacen que aquel, no ejerza sobre éste un control jerárquico ni de tutela, por el contrario la relación que guarda un Estado con sus Municipios tiene una naturaleza distinta; el Estado ejerce un poder de tutela antes y posterior, sin embargo últimamente los municipios han establecido controversias

constitucionales en contra del Estado en donde la Suprema Corte de Justicia les ha reconocido la autonomía como primer nivel de gobierno

Los Municipios no ejercen por sí la soberanía popular, no pueden ampliar su competencia, que depende del constituyente Federal o Local (ejemplo artículo 124 constitucional, lo que no está expresamente conferido a la Federación, se entiende reservado a los Estados, esto determina que lo que no está conferido a los Poderes Estatales, no debe entenderse de competencia Municipal. Y ¿ lo que no esta prohibido, esta permitido?

El trato constitucional a los Estados y Municipios como consecuencia de su distinta naturaleza jurídica-política es radicalmente diferente. En primer término, la competencia de los Poderes de la unión se define en las Cartas Constitucionales, mientras que las competencias Municipales suelen conferirse a las Leyes secundarias locales.

Hoy, el Ente Municipal no ejerce la soberanía popular y muchos de sus actos, por ejemplo) La enajenación de Bienes Muebles e inmuebles; Contratación de Créditos cuando el plazo de amortización es mayor al termino de gestión); requieren autorización previa de la Legislatura para que surtan efectos o están sujetos a una revisión posterior del Poder Público del Estado (por ejemplo la cuenta de la Hacienda Municipal). El orden Estatal al contrario, no requiere de aprobación Federal ni previa ni posterior para actuar en su ámbito de competencia.

A su vez los Estados delimitan su esfera competencial con sujeción a la política del Estado de Derecho, de acuerdo con la cual el Poder Público sólo

puede hacer lo que le ha delegado el pueblo, quien restringe su ámbito de libertad y transfiere al Estado sus posibilidades de acción.

La competencia en los tres ordenes de Gobierno lo marca la Constitución Federal.

El Instituto Electoral del Estado siempre califica los procesos electorales municipales, debería de existir un órgano electoral municipal

Las relaciones laborales entre los Poderes Federales y sus servidores públicos se rigen unos por la Ley Federal del Trabajo y otros, por el Estatuto Jurídico al Servicio de los Trabajadores del Estado y sus municipios, siendo una ley casi copia fiel de la Ley Federal del Trabajo, lo que se entiende porque de ninguna manera puede contravenir una Ley Federal.

Existe un gran desconocimiento de las bases normativas para el manejo de los ingresos, egresos y patrimonio municipal, por lo que no hay en muchos casos, los más elementales sistemas de recaudación y control fiscal que permitan contar con los recursos financieros en forma suficiente y oportuna. De igual forma se adolece de normas para el ejercicio del control del gasto público, aunado a que al municipio no le otorgan plena autonomía financiera, genera la desconfianza y resistencia de la ciudadanía para el pago de sus obligaciones fiscales.

Por otra parte, existe en muchos Municipios una gran desinformación e incapacidad para manejar la coordinación fiscal con el respectivo Gobierno Federal y el Gobierno Local, lo que ha repercutido en su volumen de ingresos.

Uno de los principales problemas que aquejan a los Municipios es la insuficiencia de los recursos económicos, que se obtienen en niveles inferiores a los requeridos a sus niveles en materia de gasto y no obstante que las percepciones derivadas de los convenios de coordinación fiscal se han fortalecido considerablemente, es preciso que se optimicen las fuentes que provienen de los ingresos propios.

En materia de fortalecimiento de las haciendas municipales, no pueden pasarse por alto dos problemas fundamentales en cuanto a la Ley de Ingresos: ausencia del poder tributario del Gobierno Municipal y el poco ejercicio de la competencia tributaria. Esto es atribuible por: incapacidad técnica; deficientes sistemas administrativos; mínima o nula información al contribuyente; ausencia o falta de seguimiento de los procedimientos de ejecución; ausencia del control de cumplimiento; falta de comunicación; burocratismo y negligencia.

La modernización en el ámbito presupuestal es garantía de su viabilidad social.

Un adecuado manejo del gasto público dependerá de la eficiencia del aparato administrativo, pues el proceso de su ejecución es técnico, financiero y administrativo.

Es necesario fortalecer la potestad Tributaria del Estado y Municipios redistribuyendo facultades, responsabilidades y recursos con criterio compensatorio de equidad.

Es importante destacar que con la última reforma al artículo 115 Constitucional la fracción IV:

- a) Incorpora al pago de predial al sector paraestatal, así como los bienes públicos utilizados por particulares como concesión comodatos etc.
- b) Se garantiza para el municipio el derecho de iniciativa en materia tributaria, facultándolo para proponer a la legislatura para cada municipio en lo individual, todos los elementos de sus contribuciones fiscales.
- c) Se garantiza que los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien ellos autoricen.

En materia fiscal y financiera, se recomienda establecer en cada entidad un sistema de Coordinación Hacendaría que articule de manera efectiva la relación de Estados y Municipios en materia de planeación, ingresos, gastos y endeudamiento, a partir de la clara identificación de responsabilidades en la provisión de bienes y servicios públicos de cada orden de gobierno. Para los Municipios, el catalogo correspondería responsabilidades adicionales a las competencias mínimas establecidas en el artículo 115 constitucional.

La Coordinación Hacendaria propuesta, requiere la adecuación y modernización del marco jurídico, en particular de las Leyes de Coordinación

Fiscal de los Estados, que en realidad son de coordinación impositiva, las de presupuesto, contabilidad y gasto público y las de deuda pública.

La Coordinación Hacendaria exige, además el fortalecimiento técnico y administrativo de los Municipios para incrementar sus ingresos propios, toda vez que en la recaudación en cuanto a los cobros por servicios públicos, (Derechos por servicios de agua), éstos prácticamente no se aplican, por ello deben promoverse programas orientados a mejorar la administración tributaria.

En relación al gasto, los Municipios deben tener en el Sistema Estatal de Planeación, una mayor participación para definir prioridades y simultáneamente generar mayor capacidad de inversión y adoptar nuevos esquemas para la prestación de servicios, se requiere en algunos casos, fomentar asociaciones intermunicipales, así como desarrollar programas de contratación o concesión de servicios.

La administración de la hacienda pública municipal termina su proceso en la presentación o rendición de la cuenta pública.

La cuenta pública municipal es el documento que contiene el análisis entre lo presupuestado y lo ejercido.

El Órgano Superior de Fiscalización es el órgano técnico de la Legislatura del Estado de México, que tiene a su cargo el control y fiscalización del ingreso y gasto público.

La cuenta pública se rinde mensualmente y al final del ejercicio fiscal se presentan los resultados obtenidos durante todo el año, practica la revisión de la cuenta publica y rinde el informe correspondiente, de cada uno de los municipios a la Legislatura del Estado a mas tardar el 30 de Noviembre del año siguiente al que corresponda la cuenta publica revisada. Cuando en cumplimiento de sus atribuciones detecte irregularidades en el manejo de los recursos públicos, es el órgano facultado por la Legislatura del Estado, para determinar y proponer la sanción que corresponda al infractor, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los servidores Públicos del Estado y Municipios.

En materia de deuda, se deben impulsar nuevas modalidades para asegurar su destino productivo, la rentabilidad de proyectos, fuentes directas de pago, gráficas de mezcla de recursos para potenciar el crédito, así como una mayor participación de los sectores social y privado transparencia y rendición de cuentas.

Se requiere fortalecer la capacidad financiera, administrativa y de gestión de los Municipios, así como establecer condiciones para la descentralización de funciones y recursos hacia este ámbito de gobierno, depende en forma crucial de la calidad de sus recursos humanos. Por ello, es imprescindible conformar Sistemas Estatales de Administradores Municipales que estimulen e impulsen la profesionalización del personal institucionalizando el “Servicio Civil de Carrera Municipal”.

Se debe reestructurar la deuda de los Municipios, modificando tasas, capitalizando pasivos, consolidando créditos individuales y diseñando esquemas de pago adecuados a sus posibilidades.

Ante la escasez de recursos económicos, la planeación del desarrollo municipal es indispensable para detectar las necesidades en todas las áreas de prestación de los Servicios Públicos, definir y ordenar las prioridades de atención y programar las acciones y recursos.

Se requiere reformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, revisar el actual esquema y ver en qué medida podemos participar, dentro de un sistema tributario armónico que nos permita establecer prioridades a nivel nacional, dotar al Municipio de responsabilidad fiscal, que no se vuelva una entidad meramente dependiente del Gobierno Federal o Estatal.

Es necesario ampliar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el objeto de que los Estados estén en posibilidades de definir una política fiscal en algunos rubros, sin que impliquen un aumento en la carga fiscal; sino por el contrario, debemos pugnar por la simplificación administrativa y los estímulos al empleo, a la productividad, al ahorro y la inversión. Esto es, en sus áreas de competencia, algunos Estados deben tener facultades para reducir impuestos como una fórmula de estimular la inversión y la reactivación económica que muchas veces arrojan una mayor recaudación.

En la actualidad existe una ausencia de leyes de deuda pública en muchas entidades estatales.

Estas medidas permitirán recuperar la potestad tributaria del Estado y Municipios a fin de estar en posibilidades de llevar a cabo el ejercicio pleno de su soberanía y autonomía municipal.

Se requiere un Incremento adecuado en los porcentajes de ingresos federales que distribuyen a las entidades federativas por concepto de participación; por que no tiene caso que se proyecten obras de beneficio social si no se cuentan con los recursos necesarios en el momento preciso.

Es necesario distribuir los recursos con nuevos y adecuados indicadores, atendiendo la potencial fiscal económico y al esfuerzo tributario de cada entidad y municipio.

El poder garantizar una asignación de recursos adicionales, justa, equitativa y transparente a los Estados y Municipios con menor grado de desarrollo.

Se deben mejorar los procedimientos de cómo incentivar la inversión pública de la federación, con los tiempos y condicionamiento de su política presupuestal. Todos los años durante los primeros meses, los Estados y Municipios no tienen posibilidades de promover obras y servicios, por que no se inicia el ejercicio de la inversión pública Federal a tiempo.

Se requiere que las instituciones de gobierno operen en forma eficiente y participativa en un esquema que vinculan potestades, competencias y fuentes en las áreas de ingreso, gasto y crédito entre los tres ordenes de Gobierno.

El poder concertar en mejores condiciones los convenios de desarrollo social, para garantizar la construcción de obras y servicios con organismos federales ya que estos exigen aportaciones financieras mayores que desafortunadamente en muchos casos, los Municipios no están en condiciones de erogar.

Es necesario un reconocimiento de las relaciones entre Federación, Estado y Municipio que abarquen el orden jurídico, el hacendario, el social y el político; si en verdad se desea dar contenido auténtico a ese reordenamiento que sin lugar a dudas beneficiará a la nación mexicana.

Las fuentes tributarias Estatales y Municipales son poco significativas y sólo contribuyen en un porcentaje menor al sostenimiento del gasto público.

Se requiere devolver a la sociedad, la iniciativa de plantear y resolver sus propios problemas.

El poder consolidar la integración plural de los Ayuntamientos y reforzar la capacidad de decisión de los Cabildos.

Se recomienda considerar la exclusión de la fórmula electoral de planilla al síndico para que este sea electo de manera independiente para el cargo y se refuerce su representatividad y su función de fiscalización. (En el Estado de México esta función se encuentra reglamentada en la Ley Orgánica Municipal)

El ejercicio del fortalecimiento Municipal debe considerar tres aspectos fundamentales: el de las atribuciones, el de los recursos y el de la capacidad; los tres rubros deberán ser objeto de un análisis profundo.

Es necesario implantar un modelo de desarrollo regional más equilibrado, capaz de incorporar a las zonas marginadas al progreso y al bienestar, con programas y acciones concretas para trasladar con la gradualidad correspondiente, a los Estados y Municipios, facultades y recursos orientados a un mejor desarrollo.

El desarrollo regional requiere la necesidad de fortalecer a nivel Federal la capacidad de análisis e información sobre los progresos económicos, sociales y políticos tanto internacionales como nacionales, que le permitan sus funciones rectoras y normativas, anticipar riesgos y detectar oportunidades susceptibles de ser aprovechadas por los Estados y regiones para su desarrollo. Ello exige reconocer la necesidad de transferir las responsabilidades operativas en materia de desarrollo regional que actualmente desarrolla la federación hacia cada Estado.

Es indispensable articular realmente la capacidad de las Administraciones Municipales, para generar políticas de desarrollo local con el fortalecimiento democrático a la Institución Municipal a través de serios planes de desarrollo municipal que superen los trienios.

Es necesario establecer una nueva relación Estado-Municipio, que implique avanzar simultáneamente en sus expresiones políticas, económicas, financieras y administrativas, dentro de un marco jurídico claro que las regule.

La profesionalización permitirá la continuidad de muchos programas al aprovechar la experiencia y conocimientos del personal, garantizando su permanencia en el trabajo, siempre que su desempeño sea honesto y eficiente, otorgando estímulos y reconocimientos según méritos, capacidad y rendimiento, para que el servicio público termine con una jubilación digna y decorosa.

El servicio profesional deberá darse a largo plazo, en toda la Administración Pública, como a nivel federal se ha ido implantando

Las administraciones municipales como primer nivel de gobierno, deben ser las promotoras e impulsoras de la simplificación administrativa y transparencia para que fortalezcan su capacidad de respuesta y beneficien directamente a sus habitantes.

Se deben establecer bases para la integración, ejecución, coordinación y evaluación del programa General de Simplificación y Transparencia de la Administración Pública, como:

- a) Disponer de las medidas concretas, los compromisos y las acciones inmediatas y mediatas de simplificación y mejora regulatoria.
- b) Incorporar las propuestas y recomendaciones realizadas por ciudadanos, organizaciones, así como servidores públicos.

- c) Las acciones de transparencia de la gestión pública, tendrán como propósito facilitar y avalar que los servidores públicos actúen con rectitud y honradez, procurando satisfacer el interés general.

La administración Pública Municipal, debe ejercerse en términos de racionalidad, eficiencia y permitiendo a las autoridades responsables lograr el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos económicos y materiales con que cuenta lo que permitirá: satisfacer con oportunidad, calidad y cantidad, las demandas y necesidades de obras, bienes y servicios públicos que exige la población; jerarquizar y determinar la prioridad de las necesidades y demandas de obras, bienes y servicios que tiene el Municipio; formular y ejecutar programas de adecuación y mejoramiento de las estructuras y formas de administración necesarios para mejorar la administración.

Es necesario realizar la reestructuración administrativa del Ayuntamiento, donde se consideren las áreas de operación requeridas, para cumplir con el proceso de planeación, programación, elaboración de proyectos, realización de acciones y obras, administración de los servicios públicos, integración y recuperación de recursos, control y evaluación dependiendo esta reestructuración de la capacidad real del Ayuntamiento y las necesidades del Municipio, la personaron el perfil para el puesto y nunca el puesto para la persona.

El control gubernamental debe responder a las nuevas exigencias, en forma tal que la prevención forme parte esencial de su enfoque y se distinga por su orientación constructiva e innovadora.

Hay una clara tendencia a que ocurra una estrecha vinculación entre el control y el mejoramiento de la gestión pública y esto se puede lograr por conducto de revisiones periódicas de auditorías y de rendición de cuentas dictaminadas por organizaciones de participación ciudadana.

Un programa de auditoría debidamente planeado y adecuadamente preparado es esencial, para el cumplimiento de las responsabilidades en forma eficiente.

Se debe promover la integración y organización de la comunidad y establecer los mecanismos de participación social de la población.

La Administración Municipal deberá tener como funciones las siguientes: de Planeación estratégica; de Planeación urbana y ambiental; de Planeación operativa.

En funcionamiento urbano, independientemente de los servicios que consagra la Carta Magna se ampliarían los de vialidad y espacios urbanos, áreas naturales, parques, de aseo urbano, de transporte, de abastos, de seguridad pública, tránsito, bomberos y protección civil, en convivencia de fomento artístico, cultural, de educación, en obras urbanas de infraestructura, equipamiento y mobiliario urbano, de control evaluación y seguimiento, formación de sistemas de información y contraloría.

Mejorar el proceso de gestión intermunicipal que contribuyan a promover el fortalecimiento y desarrollo de las localidades mediante la suma de esfuerzos entre los Municipios menos desarrollados, pero acorde con el cúmulo de recursos, geográficos, étnicos, económicos y de usos y costumbres.

Entendida ésta, como el proceso de integración de dos o más Municipios para el desarrollo de tareas comunes como: provisión de servicios públicos, como agua, alumbrado, rastros, panteones, limpia, construcción de caminos, obras, etc. (El Fundamento legal se encuentra en la fracción III del artículo 115 constitucional en su último párrafo que dice: “Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, y con sujeción a la Ley podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz y prestación de los servicios públicos que corresponda).

Existen a lo largo del país, muchos Municipios que carecen de una estructura administrativa que sea el soporte del ejercicio de sus facultades y atribuciones legales.

La incapacidad administrativa se convierte así en una de las principales razones que motivan la gestión intermunicipal con el propósito de conjugar esfuerzos para el desarrollo de las localidades y de la región de que se trate.

La modernización de la Gestión Pública Municipal exige una administración adaptada a las nuevas responsabilidades de Desarrollo Municipal, por consiguiente exige un cambio en las estructuras de la organización, pero también en las actitudes de los Servidores Públicos.

Las administraciones municipales deben modernizarse con base al cumplimiento de:

- a) Estándares de calidad
- b) Instancias y procedimientos de participación ciudadana
- c) Evaluación de gestión
- d) Satisfacción al usuario.

La administración pública municipal en su doble función como autoridad y prestador de servicios, tiene una relación frecuente con los habitantes y vecinos de una comunidad, a los que provee de bienes y servicios, o sobre los que se aplican disposiciones legales y administrativas que obligan a una conducta determinada

El objetivo de un sistema de calidad es desarrollar una cultura de calidad, que promueva el compromiso de los prestadores de servicios en el desempeño de sus actividades, fomentando la participación de los usuarios en el mejoramiento de su atención, que genere un impacto favorable en las condiciones de vida de la población.

Los Municipios requieren modelos y formas organizacionales, que evolucionen paralelamente a la política de modernización que asegure la continuidad y permanencia de los canales de comunicación y autoridad, el sistema de información y el proceso en la toma de decisiones, así como la evaluación y control de la ejecución de la política municipal.

En este sentido se requiere: emprender un amplio esfuerzo para que los funcionarios y empleados adquieran nuevas formas y actitudes de trabajo, para ello será necesario transferir equipo de punta en materia de procesamiento de información sistematizada (Informática).

Se debe reforzar las tareas de capacitación y desarrollo en el personal municipal, para contar con personas profesionalmente preparadas y especializadas para ocuparse de asuntos tan diversos de la Gestión Pública Municipal.

El servicio Público Municipal debe ser la actividad organizada que realizan los Ayuntamientos para satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente las necesidades colectivas de la población, fundamentada esa actividad en Leyes, Reglamentos y Disposiciones Administrativas que regulan su prestación.

Es necesario el plantear un fortalecimiento de los servicios Públicos que presta el Municipio cumpliendo una doble función: ser satisfactores de necesidades públicas y constituirse en referente a un buen Gobierno.

Se requiere la participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos, la cual ha sido decisiva en la satisfacción de la demanda de la población.

Se debe establecer una difusión de servicios públicos susceptibles a la participación de la iniciativa privada mediante esquemas jurídico-administrativos.

Es necesaria la difusión de experiencias exitosas en aquellos Municipios que hayan instrumentado alternativas de solución en la prestación de servicios por conducto del Sistema Nacional de Información Municipal.

La atención de los servicios públicos a la comunidad deberá atender a factores de racionalidad y eficiencia, de ahí que sea necesario un patrón que determine en orden de importancia, cuales son los servicios prioritarios que habrán de atenderse.

Se requiere elaborar un banco en materia de servicios públicos municipales conteniendo la información, depuración y análisis. Esta situación sugiere desarrollar un mecanismo de colaboración entre la Federación, Estado y Municipios, fortaleciendo en materia de servicios el desarrollo Municipal CODESOL (Convenio de Desarrollo Social)..

Determinar la responsabilidad de la prestación de los servicios públicos para cada nivel de Gobierno con base en criterios de eficiencia económica y social.

Mediante la prestación de los servicios públicos, el Municipio patentiza su función reguladora y parcial ante sus Gobernantes, ya que la operación de éstos se debe realizar bajo los principios de uniformidad, seguridad, continuidad y regularidad.

Estos son por ahora algunos asuntos prioritarios de la Nación y considero debemos asumirlos todos con madurez, mas allá de ideologías y partidismos.

**BIBLIOGRAFIA ACTUALIZADA SOBRE EL TEMA ESPECIFICO
LA CLARIFICACION DE LAS ATRIBUCIONES POLITICO ADMINISTRATIVAS DEL
MUNICIPIO LIBRE Y AUTONOMO**

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría del derecho Administrativo, 8ª Edición, México D.F, Editorial Porrúa, 1989.
- BERUMEN CAMPOS, Arturo, La Ética Jurídica como redeterminación dialéctica del Derecho Natural, Editorial Cárdenas, 2003.
- BLANCO GARCIA, Vicente, Diccionario Latino – Español y Español Latino, Madrid 3ª. Ed. M. Aguilar, 1948.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho constitucional Mexicano, 6ª Edición, México D.F, Editorial Porrúa, 1985.
- CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales, México, D.F, Editorial U.N.A.M., 1980.
- COLIN, Campbell, Does reinvention need reinvention? Lessons from truncated managerialism in Britain, Governanace an international journal of policy administration, num. 4, October 1995.
- COLEGIO Nacional de Ciencias Políticas y Administrativas, Diccionario de Política y Administración Pública, México.
- DAHL, Robert, La Democracia, Taurus, Madrid, 1999.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco, El Municipio, México, Editorial Jus, 1947.
- DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, México, D.F, Editorial Porrúa, 1983.
- DUVERGER, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970.
- EL MUNICIPIO MEXICANO, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1985.
- FERNANDEZ RUIZ, Jorge (coord) Régimen Jurídico Municipal en México, México, Porrúa , 2003.
- FERNANDEZ RUIZ, Jorge, Seguridad Publica Municipal, México, FUNDA, 2003.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 25ª Edición, México, D.F, Editorial Porrúa. 1986.
- Federalismo y Reforma Administrativa Municipal, Villahermosa Tabasco, INAP. 1995.
- GERMAN, Dehesa, Los Prsidentes, México D.F, Editorial Planeta, 2002.

- GONZALEZ RAMIREZ, Manuel, Fuentes para la Historia de la Revolución Mexicana, México, 1954.
- GORE, Al, Un gobierno más efectivo y menos costoso, Edomex, 1994
- FOX, Vicente, A los Pinos, México, D.F, Editorial Océano, 1999.
- HABERMAS, Jurgen, Facticidad y Validez, 4ª ed, México, Trotta, 2002.
- HAROLD F., Alderfer, Local Government In developing Countries. 1984.
- HARO BELCHES, Guillermo, Servicio Público de Carrera Tradición y Perspectivas INAP, México. D.F. 2000.
- HÉLLER, Herman, Teoría del Estado, México, D.F, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, síntesis y conclusiones de la descentralización de los servicios de salud. Partido Revolucionario Institucional. México 1998.
- ÑIGUEZ SUAREZ, Enrique, Enfoques sobre la democracia, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2003.
- Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones.- Tomo VII. 1987.
- LUJAMBIO, Alonso, El Poder Compartido, México, D.F, Editorial Océano, 2000.
- LUHMANN, Niklas, El Derecho de la Sociedad, Universidad Iberoamericana, A.C. 2002.
- MACDONALD AGUSTÍN, F, Gobierno y Administración Municipal, México, D.F. Fondo de Cultura Económica, 1969.
- Manual Básico para la Administración Publica Municipal, Instituto de Administración Publica del Estado de México, A.C., Toluca, México 2003.
- MARTINEZ MORALES, Rafael, Derecho Burocrático, México D.F, Editorial Harla, 1997.
- MARTINEZ MORALES, Rafael, Derecho Administrativo, México D.F, Editorial Porrúa, 1994.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban, Por un Gobierno con Resultados, México, D.F, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Modernización de la Gestión Publica en las Administraciones Municipales del Estado de México. Experiencias exitosas en simplificaron administrativa. Gobierno del Estado de México.
- MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 11a ed. Porrúa, México, 1990.
- MORFIN GONZALEZ, Efraín, Temas de Filosofía del Derecho, Universidad Iberoamericana-Oxford Press, México, 1999.

- MUELLER, Dennis, *Constitutional Public Choice*, Cambridge University Press, 1997.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, México, D.F, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- NISKANEN, William, *The peculiar economics of bureaucracy*, *American Economic Review*, Papers and Proceedings, num. 58, 1968.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *La Reforma Municipal*, México, Editorial Porrúa, 1989.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *Los Principios Políticos Sostenidos por el Plan de Ayutla*, México, Editorial Porrúa, 1955.
- OPENHEIMER, Andrés, *México en la Frontera del Caos*, 2° Edición, México, D.F, Ediciones B. México, 2002.
- ORTEGA LOMELIN, Roberto. *El nuevo federalismo la descentralización*, Ed. Porrúa. México. 1988.
- PARDO, Maria del Carmen, *El Servicio civil de Carrera en México, un imperativo de la modernización y política pública*, México D.F, Editorial Porrúa, 1975.
- PARSONS, Talcott, *Structure and Process in Modern Societies*, 1960.
- POPPER, Karl, *La lección de este siglo*, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, 1998.
- POSADA, Adolfo, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, México, Editorial Porrúa, 1979.
- Programa Especial para un autentico Federalismo*, México, Secretaria de Gobernación, 2002.
- QUINTANA ROLDAN, Carlos, *Derecho Municipal*, 3ª. Ed., México Porrúa, 2002.
- REINHOLD, Zippelius, *Teoría General del estado de México*, México, D.F, Editorial Porrúa, 1989.
- RENDON HUERTA, Teresita, *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 1998.
- ROEMER, Andrés, *Introducción al análisis económico del derecho*, Instituto Tecnológico Autónomo de México/ Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Fondo de Cultura económica, 1998.
- RODRIGUEZ ADRADOS, Francisco, *Historia de la democracia*, Ediciones temas de Hoy, Madrid, 1997.
- ROLDAN CEVALLOS, Gerardo, *Las finanzas Publicas Municipales*, Tesis, ENEP, Acatlan, 1995.
- ROMERO FLORES, Jesús, *Análisis Histórico de la Revolución Mexicana*, México, 1939.

- ROMERO VARGAS, Iturbide Ignacio, Organización Política de los Pueblos de Anáhuac, México, Libros Luciérnaga, 1957.
- SALDAÑA HARLOW, Adalberto, Observaciones sobre practicas administrativas en México, Estado de México, Editorial Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1984.
- SANCHEZ ALMANZA, Adolfo, Marginación e ingreso en los municipios de México, México, D.F, 2000, Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Económicas.
- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, 14ª Edición, México, D.F, Doctrina Legislación y Jurisprudencia. Editorial Porrúa, 1988.
- SOSPEDRA MARTINEZ, Manuel Derecho Constitucional Español, Fundación universitaria San Pablo SEU, Valencia, 1995.
- TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, D.F, Editorial Porrúa, 1992.
- TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México, México 1984.
- TOURAINÉ Alain, ¿ Que es la democracia?, FCE, México, 1999.
- VALADES, José C. Historia General de la Revolución Mexicana, México, Ed. Valle de México, 1988.
- VILLAR PALASI, José Luis, Curso de Derecho Administrativo, Universidad de Madrid, 1972.
- WEBER, Max, Estructuras de Poder, México, D.F, Ediciones Coyoacan, 2001.
- WEBER, Max, ¿Qué es la Burocracia?, México, D.F, Ediciones Coyoacan, 2001.
- WEBER, Max, El Político y el Científico, México, D.F, Ediciones Coyoacan, 2001.
- WEBER, Max, Economía y Sociedad, trad. José Medina Echavarría, et. al., FCE, México, 1984.
- ZIPPELIUS, Reinhold, Teoría General del Estado, 2ª ed. Ed. México D.F. Editorial Porrúa, 1989.

AUTORES VARIOS

CAMPOS, Jose Edgardo y PRADHAN, Sanjay, Evaluating Public Expenditure Management systems an experimental methodology with an aplicacion to the Australian an New Zeland Reforms, Journal of Policy Analysis and Management, vol 16.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo Y RENANDEZ TOMAS, Ramón, Curso de Derecho Administrativo, 14 Edición, México, D.F, Civitas, 1993.

GRIER, Robin M., GRIER Kevin B. “Political cycles in nontraditional settings: theory and evidence from the case of Mexico”, The Journal of Law and Economics, volume XLIII, April 2000.

LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo, Las crisis del Presidencialismo Perspectivas Comparativas, Alianza Editorial, Madrid, 1997.

MUÑOZ Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario, Elementos Jurídicos históricos del Municipio en México, UNAM, 1979.

PINA, Rafael Y PINA VERA, Rafael, Diccionario de derechos, México D.F, Editorial Porrúa, 1990.

RUIZ MASSIEU, José francisco Y LOZANO HERNANDEZ, Wilfrido, Nueva Administración Pública Federal, crítica análisis y Evolución, México D.F, Tecnos, 1978.

SALAZAR, Julián y ESPEJEL, Samuel, Desarrollo administración y planeación municipal, Toluca, Estado de México, UAEM-UAM-IAP, 1990

UTEHA Y NOGUER, Historia Universal, Barcelona España, Editorial Noguer, 1982.

GACETAS

GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL.-
Descentralización Política y Administrativa No. 20- 21, Octubre 1985 marzo 1986 editorial I.N.A.P., 1990.

GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA.- reflexiones y alternativas sobre
Federalismo No. 48 I.N.A.P. 1995

GACETA DE GOBIERNO. PERIODICO OFICIAL DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO DE MEXICO, TOLUCA DE LERDO, MEX, MARTES 22 DE FEBRERO
DEL 2000. NO. 37.

GACETA MUNICIPAL DE FECHA 04 DE AGOSTO DE 2004, PRIMER INFORME DE
GOBIERNO

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION 1976.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 23 DE DICIEMBRE DE 1999

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN- LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE
CARRERA- 10 DE ABRIL DE 2003.

LEGISLACION

CÓDIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS MUNICIPIOS

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO PARA EL
EJERCICIO FISCAL 2005

LEY ORGANICA ESTATAL

LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO

MANUAL DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL, BANOBRAS, INAP, MEXICO,
1989.

REVISTAS Y ARTICULOS

Abascal y Macias,” Adiós al Revolucionario Institucional “; El Financiero, Sábado 2 de
Septiembre.

ALBI, Fernando, La crisis del municipalismo, Madrid, Instituto de Estudios de Administración
Local, 1966.

ANTONIO CAPORAL, José, “ Balance electoral a dos años del 2006 “ Vértigo, 21 de
Noviembre de 2004

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Exposición de Motivos, no 15.

BECERRIL, Isabel. “ Gobierno foxista amigable, pero mantendremos la distancia: Coparmex” El
Financiero, 15 de Septiembre

CASTELLANOS, Antonio, GONZALEZ, Roberto y LOMAS M., Emilio “Factores Coyunturales sostienen el auge económico advierte Bendesky” La Jornada " Lunes 4 de septiembre.

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, MUNICIPIO MEXICANO,
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, MÉXICO D.F., 1984

Decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre veto presidencial traerá conflictos:
Pablo Gómez [http:// www.cronica.com.mx](http://www.cronica.com.mx) 12 de Febrero de 2006.

DE BUEN, Nestor, La controversia Constitucional, “ La Jornada” , 26 de Diciembre de 2004

El Servicio de Carrera en la Administración Publica Mexicana, México, INAP, Revista de
Administración Publica, Numero 103, Abril 2000.

Hernández Ángel y Aguilar Cesar “ Fox y oposición legislativa tensan otra vez al país” Vértigo,
21 de Noviembre de 2004.

LIMON SÁNCHEZ, Moisés, “ Los desencuentros con el Congreso”, Epoca, México D.F, 2001,
No. 599.

Marco Normativo de la Hacienda Municipal”, Revista Indetec, México D.F., 1994.

MENDEZ, José Luis, “ ¿ Por que un servicio civil de carrera para el México actual ? “, Revista de
Administración Publica, México, 1999 N0. 649 INAP.

MUÑOZ ALMA, Alma E. “Fox tercer momento Salinista de la economía neoliberal”, La
Jornada, 13 de julio.

RAMIREZ CUEVAS, Jesús, “El presidente contra el congreso” [http:// www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx).

RAMOS Jorge, No Hay una dictadura en el Congreso, “El Universal”, 22 de diciembre de 2004.

RAMOS, Jorge “Crisis económica anunciada” El Universal, Miércoles 22 de diciembre de 2004

SALMERON, Isabel “ Presupuesto y Gobierno contaminaran dos años la inflación” Siempre 12
de Diciembre de 2004

SCHOESTER, Mario Abad y NIETO, Leopoldo, “ Claroscuros de un año más de Gobierno “,
Época, México D.F, 2002, No. 59.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Cuadernos de renovación nacional. México, 1985.

Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo del Gobierno del Estado de Tabasco,
Federalismo y Reforma Administrativa Municipal, Villahermosa, INAP, 1998.

Sistema Nacional de Información Municipal”, Guía del Marco Jurídico Municipal, México ,
INAFED, Octubre 1 de 2004

Sistema de participaciones”, Revista Indetec, México D.F., Numero 68, 1995.

VILLEGAS Claudia, “ La caja Negra de Hacienda”, Proceso 7 de Noviembre de 2004

ZOID, Gabriel, Estabilidad Legal y vida Publica, Reforma 31 de Diciembre del 2000