



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
CAMPUS ACATLÁN**

**“EXPLICACIÓN HISTORICA DOCTRINAL DEL
MUNICIPIO
Y SU EVOLUCIÓN EN EL
ESTADO DE MÉXICO”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:
ENRIQUE ROJO GARCIA**

ASESOR: LIC. VÍCTOR MANUEL SERNA THOME

NOVIEMBRE 2008



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.

DEDICATORIA



Dedico el presente trabajo a México mi país, a la

Universidad Nacional Autónoma de México

y en especial a mi

Alma Mater la

Facultad de Estudios Superiores Campus Acatlán

por todo el conocimiento, la experiencia y los gratos

momentos vivido,

mi admiración y respeto a tan honorable institución.

AGRADECIMIENTOS

Definitivamente Dios, mi Guía; esencial en mi camino hacia esta meta, a través de ella podré de tu mano alcanzar otras para tu Gloria.

A Kathia, mi compañera en todos mis retos desde la Universidad a la posteridad, que tu aliento y compañía nunca me falte.

No encuentro palabras para agradecer una vida de sacrificio y esfuerzo, quiero que mi madre, hermanos, tíos sepan que el objetivo logrado también es de ustedes y que la fuerza que me ayudo a conseguirlo fue su apoyo y fe en mi.

A mis grandes amigos, cuyo trato hacia mi persona se tradujo en apoyo, edificación y deseos permanentes de superación.

A mis profesores, que compartieron su conocimiento y pasión por el derecho especialmente al Licenciado Víctor Manuel Serna Thomé por su generosidad, optimismo y dirección a lo largo de éste trabajo que si bien hoy entrego, continuaré enriqueciendo con posteriores investigaciones.

Con cariño y admiración a todos.

CAPITULADO	Paginas
	2
INTRODUCCIÓN	4

CAPÍTULO I

Antecedentes del Municipio en México

1.1.- Época Precolonial	8
1.2.- La Colonia	10
1.3.- La Independencia	15
1.4.- La Revolución	16

CAPÍTULO II

El Municipio a través de las Constituciones en México

2.1.- La Constitución de Cádiz de 1812	19
2.2.- La Constitución de Apatzingán de 1814	22
2.3.- La Constitución Federal de 1824	23
2.4.- El Centralismo de 1836	25
2.5.- Reformas de 1840 y bases Constitucionales de 1845	32
2.6.- La Constitución de 1857	34
2.7.- La Constitución de 1917	37

CAPÍTULO III

Administración Municipal Comparada

3.1.- Madrid, España	41
3.2.- Toronto, Canadá	46
3.3.- Nueva York, NY EUA	47

CAPÍTULO IV

Régimen legal del Municipio en México

4.1.- Antecedente Etimológico	51
4.2.- Conceptos diversos de Municipio	51
4.3.- Elementos	54
4.3.1.-Población	54
4.3.2.-Territorio	55
4.3.3.-Gobierno	55
4.4.- Características del Municipio	56
4.4.1.-Autarquía	56
4.4.2.-Autonomía	57
4.5.- Análisis jurídico del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	58

4.6.- El Municipio en la Constitución del Estado Libre y Soberano de México.	59
4.7.- La Ley Orgánica Municipal y sus consideraciones sobre la Administración Municipal	61
4.8.- La Administración Municipal en el México actual	67
4.9.- Análisis de casos de Municipios en el Estado de México	76

ANEXO NO. 1	84
ANEXO NO. 2	97
CONCLUSIONES	100
PROPUESTAS	103
BIBLIOGRAFÍA	116

INTRODUCCIÓN

La naturaleza gregaria del ser humano lo obligó a evolucionar organizativamente de interacciones de naturaleza tribal hasta los planos complejos que hoy día conocemos.

Al estudiar la evolución de la raza humana se advierte que las bases para la creación de estructuras de gobierno y normas de conducta aparecen en los primeros núcleos de población, donde este sistema se tradujo en mecanismos en que paulatinamente aparecerían las decisiones grupales, institucionalizándose los conceptos de orden, bien común y desarrollo de la población en general.

El presente trabajo aborda el tema desde una perspectiva esencialmente comparada, en la búsqueda de dispositivos legales pertinentes, si bien introduce el análisis histórico en un principio, es con un fin ilustrativo fundamentalmente, se trata de una exploración que, de ningún modo pretende alcanzar conclusiones definitivas, es, por el contrario, partida para continuar en el análisis de uno de los temas nodales para la consolidación de la institución fundamental de nuestro régimen político, económico y social.

Durante las últimas cinco décadas por lo menos, la preocupación fundamental del debate Constitucional en México, se centró en materias de naturaleza electoral, quedando pendientes otros temas cruciales, como la organización del poder en un sistema democrático y la adecuación de las instituciones a los retos de los nuevos tiempos.

Desde la perspectiva jurídica, la base político – administrativa del estado mexicano es el municipio libre y soberano, con base al artículo 115 Constitucional. Paradójicamente, desde la perspectiva teórica y práctica ha sido la institución mexicana menos estudiada, y lo que es todavía más grave, menos desarrollada en cuanto a los manejos administrativos en nuestro país, a pesar de ser la instancia con la cual se enlaza directamente la acción administrativa del Estado con la ciudadanía, esta razón de las transformaciones políticas de nuestro país, requiere de un papel más activo en el escenario de la administración pública mexicana al lado de la administración federal y las estatales.

Un municipio ya no puede ser considerado como una simple entidad prestadora de servicios públicos, no es una descentralización regional, como lo afirmara Gabino Fraga, es sobre todo, el elemento integrador de la vida comunitaria, la autoridad inmediata, el garante de las condiciones de la vida humana y una escuela activa de democracia, entendida como tolerancia, libertad y capacidad de elegir al gobernante; como forma permanente de participación ciudadana, de consensos civilizados y de colaboración en la solución de los problemas cotidianos, es el espacio donde los habitantes pueden convertirse en ciudadanos participativos y demandantes.

El gobierno federal ha demostrado insuficiencia en la capacidad para resolver las necesidades y aspiraciones del conjunto de ciudadanos, por lo tanto, la administración municipal está llamada a ser actor protagónico de las transformaciones requeridas debiendo percibirse y asumirse plenamente como un auténtico órgano de gobierno local capaz de promover el desarrollo y la democracia en su territorio.

Las expectativas planteadas, las que la sociedad tiene de su gobierno y de sus instituciones dependen en gran parte del municipio, al cual, para empezar debemos dejar de concebir como una simple entidad prestadora de servicios públicos.

En el capítulo I, a través de un somero estudio de la historia de México, conoceremos las diferentes estructuras de gobierno que sucesivamente se presentaron, cada una con características de suyo especiales, mas no por ello opuestas, se advertirá que pese al contraste en cada una de las etapas vividas en nuestro país se procuró en todo momento consolidar estructuras de gobierno locales sólidas, unificadoras de la sociedad y capaces de garantizar la gobernabilidad a través de la oportuna atención de las demandas sociales.

El capítulo II tiene como propósito el referenciar de manera detallada las consideraciones plasmadas por el legislador en las distintas constituciones en torno a la figura municipal, analizando los escenarios de cada época, así como los avances y retrocesos producto de la gestación de la nueva nación tal y como la conocemos, se trata de un análisis evolutivo que sirve de marco y referencia para un esquema comparativo en el capítulo III.

Con el propósito de remitirnos a casos de éxito y experiencias útiles al propósito del presente trabajo, en el capítulo III se citan particularidades en materia de administración municipal de municipalidades en los Estados Unidos de América, Canadá y España mismas que pese a tratarse de textos de volumen moderado condensan diversas consideraciones cuya viabilidad se adivina, si embargo está sujeta a que las diferentes fuerzas y bloques políticos permitan el rediseño de mecanismos de gobierno en los cuales se han anquilosado y beneficiado históricamente.

En el capítulo IV es el municipio objeto de análisis en su concepción, elementos, características y se revisa la legislación relativa a nivel estatal, se revisan casos de municipios en el estado con el propósito de concluir el análisis comparativo iniciado en el capítulo anterior y se fijan las bases para asentar conclusiones y propuestas derivadas de esta investigación.

Este modesto trabajo parte de la premisa de que las estructuras burocráticas y la normatividad en torno a la gestión pública no deben ser una camisa de fuerza que limite los resultados que espera la sociedad.

El propósito es contribuir al debate sobre este tema, considero que lo aquí propuesto es razonable y viable, los cambios considerados pueden contribuir a fortalecer el sistema administrativo municipal en México y no generarán tensiones entre los órganos de poder locales, el propósito es la supresión de

los residuos de un sistema anacrónico y estático y al mismo tiempo permitir la conducción de las instituciones incluso en la situación de un gobierno dividido, no se propone desmontar las posibilidades reales de gobierno, pero tampoco se desea que se perpetúen las relaciones asimétricas en el poder, la esencia de un buen sistema de leyes esta hoy, como se viene diciendo desde la antigüedad, en el equilibrio.

CAPÍTULO I
ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

CAPÍTULO I

Antecedentes del Municipio en México

1.1. Época Precolonial

Las diversas etapas que integran la historia de México incidieron en la evolución del municipio, esta clasificación obedece más a necesidades didácticas que a una evolución sucesiva y diferenciada, según esta base, el presente trabajo se divide en los momentos en que coinciden estudiosos e historiadores se ha de clasificar el estudio de la historia de México.

Gran parte del territorio que ocupan México y Centroamérica, era ocupado por civilizaciones prehispánicas, mismas que en algunos casos habían alcanzado un verdadero desarrollo, no sólo poblacional, sino cultural, y en algunas culturas como la Maya, la Mixteca, la Olmeca, La Tolteca, la Azteca y la Purépecha, contaban con un complejo marco jurídico y Tribunales. Por ejemplo, la Gran Tenochtitlán llegó alcanzar una población de aproximadamente ciento ochenta mil habitantes, según cronistas, los cuales se encontraban debidamente organizados en la política, religión y trabajo.

El poderío Azteca era tal, que comenzaron a recaudar impuestos a las tribus y colonias vencidas en guerra, así como a las que, al saber del poderío del imperio Azteca, decidieron someterse a ellos para no perder la libertad. Asimismo, contaban con algunos contratos que se asemejaban a los que existen en la actualidad como la compraventa, arrendamiento y el mutuo.

La mayoría de los impuestos que se obtenían de las tribus y colonias conquistadas por los aztecas, se destinaban a realizar grandes obras sociales y también se ocupaban para solventar sus guerras, mismas que en algunos casos les proveían de tierras o del uso de la misma a favor de los habitantes tenochcas.

En la organización política de los aztecas resalta como célula de la misma, la figura del calpulli.¹

La palabra CALPULLI deriva del vocablo calli, que significa casa y de pulli o polli, que significa agrupación de cosas o semejantes. En su significado original más preciso, calpulli significa vecindario o barrio.

Este calpulli se encontraba integrado por grupos de familias y parientes que formaban vecindarios o barrios, mismo que contaba con una unidad económica autosuficiente para producir sus bienes y solventar las necesidades que padeciera la comunidad: Esta organización abarcaba también a su religión, que era politeísta, donde a través de sus dioses justificaban los fenómenos que sucedían en su comunidad, de igual forma, se guiaban en ellos para todas las actividades a realizar, entre ellas las de la propia guerra.

¹ Arnaíz Amigo, Aurora. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO MEXICANO, Madrid, 1977, Pág. 251.

La más alta autoridad interna de los calpullis fue el Consejo de Ancianos, compuesto por los jefes de las familias que integraban el Clan. Este Consejo de Ancianos, especie de Consejo Municipal, era la expresión del poder social local, él mismo elegía a los funcionarios locales, dentro de los que se pueden mencionar los siguientes:

EL TEACHCAU, o pariente mayor, electo de por vida y con funciones similares a las de un alcalde débil con un Consejo fuerte. Según Aurora Arnaíz “el Teachcau no tenía poderes personales de decisión, sino de orientación.”²

EL TECUHTLI, señor o abuelo, que era el máximo jefe militar y tributario y a quien se le tomaba opinión sobre asuntos relevantes.

Entre otros funcionarios de menor jerarquía, podemos mencionar los siguientes:

- a. TEQUITLATOQUES O TEQUITLATOS, encargados de controlar directamente los trabajos agrícolas comunales.
- b. CENTECILAPIXQUES, vigilantes del honor familiar.
- c. CALPIXQUES, recaudadores del tributo.
- d. TLACUILOS, escribanos o pintores jeroglíficos, encargados de registrar los hechos del Calpulli.

De esta manera podemos precisar que la organización política local de los aztecas estaba constituida principalmente por los Calpullis, que tenían a su cargo la dirección político-administrativo y militar, función que era la parte fundamental del Calpulli azteca, asimismo, la organización política también se encontraba a cargo del Teachcau y el Tecuhtli (pariente mayor y jefe militar, respectivamente), quienes detentaban mayor fuerza para la orientación administrativa; ésta es la organización que resulta ser el antecedente del Municipio en la cultura azteca.

Partiendo de un somero análisis comparativo, advertimos que del calpulli al municipio moderno se ha venido cayendo en una preocupante involución en materia tributaria, si revisamos la organización política económica que existía en la época de los aztecas, podemos decir que a pesar de todas y cada una de las reformas que ha sufrido la institución municipal, encontramos que existe gran similitud entre ambos, ya que las funciones que tenía el pariente o jefe mayor, son las funciones que tienen los Regidores en nuestro Municipio moderno y las funciones de los jefes militares son similares a las que ahora desempeñan el Alcalde y los demás que conformaban la organización interna de los Calpulli de menor jerarquía, se asemejan a las Direcciones o Departamentos con que cuenta el Ayuntamiento. Es importante destacar que la orientación de los Calpullis les dotaba de autosuficiencia, circunstancia que la fecha no ha sido alcanzada por la figura del Municipio moderno.

1.2.- La Colonia

² Arnaíz Amigo, Aurora, Op. Cit. Pág. 249.

Entre la pléyade de contagios e imposiciones, la figura del municipio en nuestro país es traído por los españoles, fue una herramienta que facilitó la conquista toda vez que en el México prehispánico esta forma de organización no existía. Sin embargo, vale la pena señalar que esta figura surge en España por influencia de la cultura romana, visigoda y árabe, lo que generó que el Municipio español fuese único y auténtico.

Para el Siglo XI con el fin de atraer gente y establecer ciudades, los reyes de España otorgaron el “Fuero municipal”, es decir un privilegio legal que regulaba cierta localidad. En este tiempo, los pobladores se reunían en Asamblea Judicial y elegían Jueces del Concilium, surgiendo así el Consejo Municipal, asimismo, eligieron a jueces y alcaldes que duraban en el cargo un año.

Los municipios españoles, señala Eduardo López Sosa en su libro Derecho Municipal Mexicano *“obtuvieron derechos esenciales para el ciudadano, tales como igualarlos ante la ley; inviolabilidad del domicilio; colaboración de los habitantes en tareas públicas; elegir a los funcionarios y volverlos responsables y que, los magistrados electos por Cabildo abierto administraran la justicia.”*³

Para el 27 de septiembre de 1493 en el segundo viaje de Cristóbal Colón, la figura del Municipio se hace presente en América, se funda la ciudad isleña denominada “La Isabela”, hoy República Dominicana.

No hay que olvidar que el Nuevo Mundo conquistado por España se dividió en cuatro virreinos, el de la Nueva España, Nueva Granada, Perú y Río de la Plata.

La principal institución política de los pueblos españoles era el Cabildo o consejo municipal, pues a través de ésta, los conquistadores se valieron para legitimar sus acciones. Para 1573 Felipe II emitió las Ordenanzas sobre descubrimientos, poblaciones y pacificación de las indias, con lo que se pretendió dar orden y reconocimiento a los indígenas y su relación con los españoles.

En los territorios conquistados había dos tipos de Ayuntamientos, los de los españoles y de los indios, estos últimos eran para los naturales de la Nueva España, no entraban, criollos, mestizos, españoles o negros.

En 1759, había dos tipos de Cabildo el abierto y el cerrado, el primero donde se reunía el vecindario para adoptar resoluciones de problemas graves y el cerrado, donde se celebraban las sesiones del Cabildo municipal.

La conquista implicó un cambio fundamental en el régimen político y jurídico no sólo de los mexicanos, sino de todos los pueblos aliados a Cortés y de los pueblos sometidos por los aztecas.

³ LÓPEZ SOSA Eduardo. Derecho Municipal Mexicano. UAEM, 1999, México, página 50.

Diego de Velázquez era Gobernador de Cuba y le confía a Cortés la dirección de la tercera expedición hacia las tierras de oriente, sin embargo, Cortés no contaba con la debida documentación para estar a cargo ni se respaldaba en las capitulaciones requeridas para tal exploración, sólo contaba con un pliego de instrucciones que le entregó Diego de Velázquez, con la indicación de cumplirlas a través del viaje, entre las que se establecía que no se permitía la blasfemia, la fornicación y el juego de dados y naipes. Se ordenaba que sondearan puertos y mares y decirle a los naturales que iban por orden del rey a visitarles y que vinieran a su obediencia, informases sobre las cruces adoradas a los indios de Cozumel; catequizarlos en la verdadera fé; inquirir sobre la existencia de españoles en Yucatán; darle a los indios buen trato y no tomarles bienes y mujeres; guardar lo que se había rescatado en arca de tres llaves y hacer una relación de la tierra y sus particulares, entre otras cosas.⁴

Cuando Cortés se alistaba para partir, Velázquez le revocó su mandamiento y lo mandó aprehender, y ante esta situación Cortés apresura su salida con destino al oriente el 10 de febrero de 1519.

Al llegar a tierra, Cortés se instala y establece una población, comienza a realizar conquistas aunque no había sido facultado para ello, por lo que decidió no regresar a Cuba, puesto que de hacerlo sabía que sería castigado con la pena de muerte ya que contaba con estudios jurídicos al haber estudiado dos años de Derecho en la universidad de Salamanca y había sido Alcalde Mayor en Cuba, sabía que para que pudiera instalarse en forma eficaz en el nuevo mundo, era necesario fincar una organización por lo que recurrió a la figura del Municipio para fundar nuevos centros de población, además de que era el medio idóneo para independizarse de Diego de Velázquez.

El primer Municipio en México se fundó para satisfacer el requisito legal de tener apoyo político que represente la autoridad del soberano para poder actuar en su nombre y representación... Bernal Díaz del castillo nos relata "ordenamos hacer y fundar y poblar una Villa que se nombró Villa Rica de la Vera Cruz... se puso una picota en la plaza y fuera de la Villa una horca"⁵

El 22 de abril de 1519, finalmente el conquistador Hernán Cortés, orillado por su peligrosa situación jurídica, fundó el primer Municipio, recibiendo el nombre de Municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz.

La fecha del Acta Constitutiva de la instalación de este primer Municipio es la del 10 de julio de 1519.⁶

El primer municipio en México se origina como consecuencia de hechos fortuitos y ocasionados, que precipitan al conquistador Hernán Cortés a elegirlo materialmente en un acto de urgencia y estricta decisión personal.

⁴ Robles Martínez, Reynaldo, EL MUNICIPIO, Edit. Porrúa, México, 1993, Pág. 55 y 56.

⁵ *Ibíd.*, Pág. 56

⁶ Robles Martínez Reynaldo. Opus Citatis, Pág. 57.

Al cuerpo o corporación que regía y administraba los consejos, bien fuesen ciudades, Villas o lugares, se le denominaba Cabildo y fue distinto en los pueblos españoles y en los indígenas.

El Cabildo de Indios fue creado como medio de dominación a los indígenas y para obligarlos a vivir en los centros de población, concedió ciertas garantías como la de respetarles los bienes que se encontraban en propiedad comunal y se prohibía dar solares a los españoles en pueblos indígenas.

Debido a que en algunos pueblos indígenas no se reconocía la autoridad española, se decidió que el Ayuntamiento se integrara con españoles y con indígenas que habían pertenecido a las clases dominantes antes de la conquista.

Los integrantes del Cabildo se elegían de dos formas, la primera era de tipo restringido y sólo y sólo intervenían los miembros de la nobleza y la segunda era de tipo amplio, donde participaban los vecinos de la comunidad. Sin embargo los Virreyes tenían la facultad de invalidar los resultados de las elecciones cuando lo consideraban pertinente.

Los Cabildos españoles novohispanos tuvieron una composición casi idéntica a la de los peninsulares; como éstos, integraban las dos grandes ramas de la gestión pública concejil: la justicia, o sea, los alcaldes ordinarios y el regimiento o administración, es decir, los Regidores y se contaban en la sociedad novohispana en sus inicios con Cabildos de españoles e indios, ya que fue imposible desaparecer de inmediato la estructura política indígena; por ello, el sector conquistador buscó la forma de aprovechar la organización política y económica ya existente. En los primeros años de la conquista, los Cabildos de españoles gozaban de cierta independencia con relación a la metrópolis.⁷

Por un lado, el escaso número de funcionarios públicos que representaban directamente a la corona de España y por otro, el poder con el que contaban los conquistadores por ser los responsables directos de las expediciones en tierras novohispanas, fueron hechos que permitieron la existencia, por un tiempo breve, de la "autonomía municipal". Posteriormente en agosto de 1521, Cortés fundó el Ayuntamiento de Coyoacán, mientras se avanzaba en la antigua y Gran Tenochtitlán; de esta manera, los primeros Municipios coloniales surgieron, no como una organización política producto de exigencias locales, sino como instrumento jurídico-político de dominación, como título legalizador de los conquistadores. Esta génesis de la institución municipal en el período colonial, va a imprimir sus propias modalidades al Municipio mexicano.⁸

Bajo la dependencia del Virrey, en la Nueva España, la administración de las regiones fue encargada a los gobernadores en las provincias y a los corregidores o alcaldes mayores en los distritos o ciudades; de esta manera los

⁷ Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit., Pág. 65 y 66.

⁸ Uvalle Favela, Jorge. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL MUNICIPIO MEXICANO. Revista de la Facultad de Derecho, México, número 111, sep.-dic. 1978, pp. 782-783.

gobernantes, corregidores y alcaldes mayores, aunque tuvieron injerencia en los Cabildos o Ayuntamientos, tenían atribuciones que rozaban el marco estrictamente municipal, ya que éstos eran nombrados por el virrey y algunas veces por la corona, por lo que su poderío, en ocasiones, llegó a ser desorbitante.

En la colonia, los Ayuntamientos gozaban de atribuciones como las de obras públicas, construcción, cuidado y mantenimiento de puentes y caminos, cuidar y organizar el disfrute de la tierra, pastos y aguas comunales, la repartición de solares y trazas de la ciudad, corte y plantación de árboles, la atención de los servicios públicos como el de policía, agua potable, alumbrado, vigilancia de mercados, venta y mesones, tenían la facultad de dar en concesión anual a través de remate de derechos para vender pan y carne, así también la organización de alhóndigas y pocitos.⁹

El México colonial se encontraba dividido de la siguiente manera:

1. REINO DE MÉXICO (Con 5 provincias mayores)
2. REINO DE LA NUEVA GALICIA (con 3 provincias mayores)
3. GOBERNACIÓN DE LA NUEVA VIZCAYA (Con 2 provincias mayores)
4. GOBERNACIÓN DE YUCATÁN (Con 3 provincias mayores)
5. NUEVO REINO DE LEÓN
6. COLONIA DE NUEVO SANTANDER (Provincia de Tamaulipas)
7. PROVINCIAS DE LOS TEXAS (Nuevas Filipinas)
8. PROVINCIA DE COAHUILA (Nueva Extremadura)
9. PROVINCIA DE SINALOA (Sinaloa)
10. PROVINCIA DE SONORA (las provincias de Sonora y Sinaloa formaron la Nueva Navarra).
11. PROVINCIA DE NAYARIT (San José de Nayarit o Nuevo Reino de Toledo)
12. PROVINCIA DE LA VIEJA CALIFORNIA (la península, cuando pensaban que era una isla, recibió el nombre de Isla Carolina)
13. PROVINCIA DE LA NUEVA CALIFORNIA.
14. PROVINCIA DE NUEVO MÉXICO DE SANTA FÉ.¹⁰

Cada reino o provincia estaba representado por alcaldes mayores o corregidores, dependientes del Gobernador del reino, por lo que el monarca tenía injerencia sobre los mismos, y fue quien implantó la decisión de que así se estableciera la división de los reinos para su mejor administración.¹¹

Una vez fundados los primeros Municipios, Cortés emitió sus ordenanzas de 1524 y 1525, que están consideradas como los documentos legislativos más importantes y antiguos de la colonia.

Algunos de los aspectos de dichas ordenanzas de 1524 son:

⁹ Robles Martínez, Reynaldo, Op. Cit., Pág. 67.

¹⁰ O'Gorman, Edmundo HISTORIA DE LAS DIVISIONES TERRITORIALES DE MÉXICO, Editorial Porrúa, México, 1979, Pág. 13 y 14.

¹¹ Nava Otero, Guadalupe. CABILDOS DE LA NUEVA ESPAÑA EN 1808. México 1973, edición septiembre/setentas, Pág. 16.

1. OBLIGACIÓN DE LOS VECINOS ESPAÑOLES DE PRESENTAR EL SERVICIO MILITAR.
2. OBLIGACIÓN DE SEMBRAR VID Y OTRAS PLANTAS DE CASTILLA.
3. OBLIGACIÓN DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS DE EVANGELIZACIÓN DE LOS INDIOS.
4. PROHIBICIÓN DE EXIGIR A LOS INDIOS EL TRIBUTO DE ORO.
5. OBLIGACIÓN DE LOS ESPAÑOLES DE RESIDIR OCHO AÑOS EN EL PAÍS, SO PENA DE PERDER LO ADQUIRIDO.
6. COMPENSACIÓN Y PREMIOS A LOS CONQUISTADORES POR SUS SERVICIOS.

Estas disposiciones debían ser acatadas por todos los habitantes de la Nueva España.

Las disposiciones establecidas por las ordenanzas de 1525 disponían lo siguiente:

1. CADA VILLA DEBERÍA TENER DOS ALCALDES CON JURISDICCIÓN CIVIL Y CRIMINAL, CUATRO REGIDORES, UN PROCURADOR Y UN ESCRIBANO, QUE DEBÍAN NOMBRARSE EL PRIMERO DE ENERO DE CADA AÑO.
2. UN FIEL, ENCARGADO DEL ABASTECIMIENTO DE LAS PERSONAS, MEDIDAS Y DE LOS LUGARES DESTINADOS PARA LA BASURA.
3. PROHIBICIÓN A LOS RESCATADORES DE COMPRAR MERCANCÍA QUE LLEGARA ANTES DE TREINTA DÍAS.
4. EL CONSEJO ERA EL ÚNICO AUTORIZADO PARA DAR TIERRAS DE LABOR O SOLAR PARA CASA.
5. LOS ALCALDES Y REGIDORES NO PODÍAN CELEBRAR CABILDOS SIN QUE LOS PRESIDERA CORTÉS O SU REPRESENTANTE. EL ALGUACIL MAYOR TENÍA VOZ Y VOTO EN EL CABILDO.

La organización de la Nueva España comprende en primer lugar:

1. EL MONARCA ESPAÑOL, en orden jerárquico le seguían:
2. EL REAL CONSEJO DE INDIOS.
3. LAS REALES AUDIENCIAS.
4. EL VIRREY.
5. LOS GOBERNADORES.
6. LOS ALCALDES MAYORES.
7. LOS CORREGIDORES.
8. TENIENTES DE ALCALDES.
9. SUBDELEGADOS.

Todas y cada una de las organizaciones políticas dependían de virrey y éste a su vez del Rey o Monarca y de esta manera se pudo establecer un Municipio en la Nueva España, donde ocupan un gran papel el Ayuntamiento y Cabildo,

figuras que a la fecha subsisten y son de importancia dentro de los Municipios, tal como se establecen en las leyes orgánicas municipales.

Sin embargo, las personas que ocupan estos cargos comenzaron a desviar su función o a excederse en el ejercicio de la misma; la corrupción, el nepotismo y la designación cargada de los funcionarios, por citar ciertos vicios, convirtió a la figura del Municipio colonial, en una institución viciada.

De esta manera la institución municipal se convirtió en núcleo de descontento popular, de la cual, entre muchas cosas brotó un sentimiento de verdadera inconformidad con las instituciones y funcionarios impuestos, sentir mismo que dio, con el paso del tiempo, el nacimiento del nacionalismo mexicano y el movimiento de independencia, lo cual marcó un punto muy importante y decisivo para México.

1.3.- La Independencia

A lo largo del período colonial, la institución municipal se encontraba bajo el yugo del estado español, sin embargo, a principios del siglo XIX, las municipalidades comenzaron a tomar parte activa en la vida política de aquella época. Al ponerse en venta los cargos municipales, el grupo de los criollos fue adquiriendo gran parte de los mismos, y al estar tan cerca de quienes detentaban el poder, comenzaron a darse cuenta de la concentración del poder político de los peninsulares y empezaron a oponerse ante tal poderío aunque de forma clandestina. Además se postulaban en contra de las riquezas que detentaban los españoles, ya que en ocasiones los propios criollos se veían en la necesidad de pagar por la igualdad de derechos en la obtención de puestos públicos; este tipo de situaciones comenzó a germinar en descontentos entre todas las clases sociales y económicas y seguidamente, comenzaron a surgir grandes planes para el futuro del país.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México en 1808 fue el primero en manifestar el descontento criollo poco antes de que se gestara la guerra de independencia: simultáneamente los Ayuntamientos de diversas comunidades agrícolas; ganaderas y mineras y comerciales de la Nueva España, expresaron su inconformidad frente a la crisis económica y política que prevalecía.

Durante el proceso independiente la evolución de la institución municipal se vio seriamente afectada, pues su desarrollo descendió del curso que iban tomando los acontecimientos políticos; mas aún, ante la gravedad de los problemas político-financieros que travesaba el país, el Municipio aparecía siempre en segundo plano.

Al concluir el movimiento de Independencia, hubo un nuevo régimen de gobierno, el monárquico Constitucional.

De conformidad con el Plan de Iguala firmado el 24 de febrero de 1821 y el Tratado de Córdoba del 24 de agosto del mismo año, el país fue gobernado por una monarquía que tenía en su base un sistema Constitucional, se instaló el

primer Congreso Constituyente el 24 de febrero de 1822, encargado del ejercicio del Poder Legislativo.

Así, el Congreso disuelto por Iturbide y vuelto a reunirse después de la caída de éste, tuvo que decidirse por el establecimiento de un régimen federal y convocar a un nuevo congreso constituyente, en 1824 México se convirtió en una república federal y por primera vez en la historia de la nación, se fijaban las bases de su organización política territorial. Una vez reunido el segundo Congreso, éste proclama la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; dicha ley determinaba la forma de gobierno republicano, representativo y federal, y en cuanto al régimen local, preciso fue que los estados de la federación debieran organizar su gobierno y administración interior, pero nada se dijo respecto al Municipio.¹²

De esta manera se fue desarrollando una etapa más de nuestra historia mexicana, sin embargo, aunque la sociedad sufrió grandes y fundamentales transformaciones, la figura del municipio no siguió la misma suerte, sino que continuaba rigiéndose bajo las condiciones establecidas en la Constitución de Cádiz, por lo que en las demás constituciones no se daba gran importancia a la institución municipal, a sabiendas de que era la médula del Estado y fundamental para el desarrollo del mismo.

1.4.- La Revolución

El porfiriato significó para el Municipio una mayor restricción de su autonomía, pues durante esta dictadura que duró más de treinta años, los Ayuntamientos estuvieron sometidos al poder central a través de prefectos o jefes políticos; las juntas de Cabildo eran presididas por éste y gozaban también de la facultad de poder disolver los Ayuntamientos. El régimen de las jefaturas políticas suprimía en forma total la vida municipal.

La lucha en contra de la dictadura fue el principio de la Revolución, teniendo como meta alcanzar los postulados de justicia social, imposibles de realizarse si no era por medio de una nueva organización política.

Los caudillos revolucionarios enfocaron también sus esfuerzos a lograr la participación real de la ciudadanía en la elección de los funcionarios públicos, que habrían de asumir la dirección del país, esto incluía tanto la democratización de la vida nacional en elecciones presidenciales como gobernadores y presidentes municipales.

Así las cosas, podemos decir que fue el movimiento en donde florece la vida municipal como institución, ya que a raíz del Congreso del Constituyente de Querétaro se implanta en la Constitución Política de mil novecientos diecisiete el artículo 115, dándole personalidad jurídica al Municipio. La elaboración del artículo fue objeto de una polémica entre los constituyentes, según lo asentado en las notas de debates.

¹² Robles Martínez, Reynaldo, Opus Citatis. Pág. 75-78

Con ello el Constituyente aceptó dicho régimen y por esto el municipio se consideró libre, ya que sería administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y no habría autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

CAPÍTULO II
EL MUNICIPIO A TRAVÉS DE LAS CONSTITUCIONES EN MÉXICO

CAPÍTULO II

El Municipio a través de las Constituciones en México

2.1. La Constitución de Cádiz de 1812

Con el inicio de la guerra de independencia en 1810, la Corona española se ve obligada a impulsar cambios estructurales, y surge en 1812 la Constitución de Cádiz, la cual modificó el sistema municipal y creó la figura de los “prefectos políticos”, quienes presidían de manera unilateral los Ayuntamientos.

La Constitución de Apatzingán no menciona las atribuciones de los municipios o Ayuntamientos, figura que no hay que olvidar existía desde la época Colonial.

Todas las sociedades se vieron en la necesidad de regirse y controlarse por una disposición normativa para regular su conducta y una ley en la cual se encontrará plasmada la figura jurídica, las que dependen gubernamentalmente del estado.

Después de tres siglos de virreinato, el Municipio se encontraba en crisis, ya que sus facultades eran limitadas y la autonomía les estaba vedada; en 1808 empiezan a surgir ciertos brotes que hacen volver la atención a los Municipios.

Una vez iniciado el movimiento independiente de 1810, se formuló el marco jurídico de la nueva organización política mexicana.

Entre muchas cosas se buscaba la autonomía municipal y la unión a un solo gobierno, por lo que se ven en la necesidad de expedir una Constitución, “la cual al reunirse las cortes en audiencias de importancia y mérito de estos trabajos para formar y discutir el código político que había de regir la monarquía, cuya discusión comenzó en agosto de 1811 y terminó en marzo de 1812, en la cual se expidió la Constitución de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812, y de igual manera se hizo juramento en la nueva España el 30 de septiembre del mismo año y de acuerdo a dicha Constitución, se reinstalaron los Ayuntamientos, así como las seis diputaciones provinciales que en 1812 se habían autorizado para el territorio de la Nueva España”¹, la que estaba basada en su totalidad a la buena conducta moral y espiritual de la sociedad.

La Constitución de Cádiz se encontraba comprendida por 10 títulos y 384 artículos y la institución municipal se encuentra comprendida en el Capítulo del título VI, del artículo 309 al 337, en donde se establecía el régimen y funcionamiento del Municipio:²

¹ Tena Ramírez Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO, Editorial Porrúa, S. A. México, 1991. Pág. 59

² Ugarte Cortés, Juan. LA REFORMA MUNICIPAL Y ELEMENTOS PARA UNA TEORÍA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO. Editorial Porrúa, S. A. México, 1985, Pág. 56-59.

“EL GOBIERNO INTERIOR DE LAS PROVINCIAS Y DE LOS PUEBLOS”

CAPÍTULO I.

DE LOS AYUNTAMIENTOS.

...

“Art. 309.- Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el Procurador síndico y presididos por el jefe político, donde lo hubiere y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos si hubiere dos.

Art. 310.- Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas y también se les señalará término correspondiente.”

...

En dichos preceptos podemos observar la existencia de un gobernador de Estado, el cual era nombrado de forma similar a como actualmente se nombra; se le atribuía el cargo o nombre de jefe político y entre sus múltiples funciones tenía autoridad sobre el alcalde municipal.

Para elecciones a diputados tenían que instalarse las juntas preparatorias de las elecciones, integradas por la autoridad civil y eclesiástica, así como dos hombres “buenos” de la religión designados por las mismas; estas juntas determinaban los distritos electorales en el territorio de su jurisdicción y tomaban el padrón electoral.

La junta de México determinó que existiría un diputado por cada 60 mil almas, es decir, se designarían 4 diputados.

Cabe destacar que el proceso electoral duró entre ocho y diez meses debido a los procedimientos complicados de elección,³

Para instaurar el Municipio, la Constitución de Cádiz en su artículo 309, disponía la existencia del Ayuntamiento para el gobierno interior de los pueblos, el cual se integraba por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por un jefe político donde lo hubiese o en su defecto, por el alcalde.

Los Ayuntamientos se integraban por un número de personas proporcionales al vecindario, los cuales se renovaban periódicamente y eran electos.

Asimismo, cada provincia estaba a cargo de un jefe político y de la Diputación respectiva, compuesta por el presidente, que era el jefe político, del intendente y siete individuos.

³ CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. HISTORIA DEL MUNICIPIO. Textos municipales No. 1, México, 1985, Pág. 20.

En ese entonces, las funciones de la Diputación era hacendaria más que política.

En los Ayuntamientos de 1812, también se les requerían ciertos requisitos a todos y cada uno de los miembros que iban a intervenir en la administración de los Ayuntamientos y cada uno de ellos estaba constituido, como ya se señaló, en el artículo 309. Los cargos que desempeñaban los Ayuntamientos son los siguientes:

Art. 321.- Estará a cargo de los Ayuntamientos:

Primero: La policía de salubridad y comodidad.

Segundo: Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.

Tercero: La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.

Cuarto: Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva.

Quinto: Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

Sexto: Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Séptimo: Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Octavo: Formular las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial que las acompañara con su informe.

Noveno: Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancia de los pueblos y cuando les sea útil y beneficioso.

Haciendo una comparación con la manera en que estaba organizado el Ayuntamiento en la Constitución de Cádiz con la del Ayuntamiento moderno, podemos apreciar que se contemplan las mismas cargas y que existían las mismas necesidades que en la comunidad contemporánea; de igual forma, se encontraban organizadas en direcciones para delegar funciones de unas cuantas personas, mismas que forman el Ayuntamiento.

Una vez que han sido observados los artículos precedentes contemplados en el Título VI de la Constitución de Cádiz de 1812, se puede apreciar que se

ampliaba el ámbito de acción de los Ayuntamientos, ya que eran responsables de la seguridad pública, de la administración de recursos propios, de la recaudación de contribuciones, de la vigilancia de la construcción y reparación de obras públicas y de elaborar las ordenanzas municipales y dicha participación en el Municipio era anual.

Manifiesta Moisés Ochoa Campos, que: “aún cuando permaneció en vigor tres meses en México dicha Constitución, fueron bastantes para hacer resurgir a la institución municipal, dando entrada nuevamente al pueblo, ya que reinstauró:

1. El sistema de elección popular directa.
2. La no reelección de los funcionarios municipales.
3. Su renovación cada año.

Y de igual manera la innovación de aportaciones fundamentales:

1. La de integración de Ayuntamientos por un número de regidores en proporción al número de habitantes.
2. La de declarar el desempeño de los cargos concejales, como obligación ciudadana.”⁴

Sin embargo, la Constitución de Cádiz sentó precedentes negativos, los cuales se incrementaron con el paso del tiempo ya que con el régimen de centralización quedaron sometidos los Ayuntamientos a través de los jefes políticos y se perdió la autonomía municipal en la materia fundamental para el desarrollo del mismo, la hacienda.⁵

Es de considerarse que la Constitución de 1917 tiene gran similitud con respecto al Municipio, con la Constitución de Cádiz de 1812.

2.2. La Constitución de Apatzingán de 1814

Para el estudio del Municipio en la Constitución de Apatzingán, no se contempla dicha figura jurídica en la misma, ya que se regía en la forma como lo establecía la Constitución de Cádiz, pero la Constitución de Apatzingán o “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana” del 22 de octubre de 1814, está compuesta por dos títulos y 242 artículos, de los cuales no hay ningún capítulo referente a los Ayuntamientos.

Aún con la ausencia de la figura jurídica que nos ocupa dentro del citado ordenamiento legal, no se puede presumir que la esencia del municipio, la libertad y la autonomía, conceptos fundamentales para el desarrollo de dicha institución, hayan sido olvidados, ya que en opinión de algunos estudiosos del derecho “...plasma los fundamentales principios de la ideología insurgente y de que, si en varios aspectos sigue lineamientos por la Constitución Española de

⁴ Ochoa Campos, Moisés. LA REFORMA MUNICIPAL. Edith. Porrúa, S. A. 4ª Edición, México 1985, Pág. 226.

⁵ Ochoa Campos, Moisés, Opus Citatis, Pág. 226.

1812, diverge radicalmente de ésta en cuanto a que tendió a dotar de un gobierno propio e independiente de España, como lo soñó Hidalgo”.⁶

Si bien es cierto que la Constitución de Apatzingán no tiene ningún título referente al Municipio, también lo es que nos habla de la existencia de la soberanía, la cual va a residir originalmente en el pueblo y el cual lo ejercita a través de la representación nacional (diputados) mismos que poseen las siguientes atribuciones:

- A. DICTAR LEYES
- B. FACULTAD DE HACERLAS EJECUTAR
- C. APLICARLAS AL CASO CONCRETO

“El Decreto Constitucional para la libertad de América Mexicana expedido en Apatzingán el 23 de octubre de 1814, conservó el estado de cosas imperante en aquella época en lo relativo al régimen municipal, al declarar en su artículo 211 que. “Mientras que la soberanía de la nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su rigor a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y de las que en adelante se deroguen.”⁷

Por lo que en el caso del decreto de 1814, no hubo ninguna derogación a la de 1812, ya que no contempló al Municipio, por lo que tiene vigencia y permanencia el artículo 309 en adelante de la Constitución de Cádiz.

2.3. La Constitución Federal de 1824

El mundo entero necesita cambios, siempre y cuando tiendan a mejorar la vida social de la comunidad; éste ha sido el fin del constituyente, y se puede observar a través de las diversas Constituciones que ya hemos estudiado.

Con la independencia de México, surge la Junta Suprema del Imperio, la cual decreta la Independencia y establece la soberanía de nuestro país: “Que es nación, soberana e independiente de la antigua España”⁸, declaración que se pronunció y se tomó como lema.

En junio 12 de 1823, el Constituyente, en sesión extraordinaria, acordó que el gobierno puede proceder a decir a las provincias que estén al voto de su soberanía por el sistema de República Federada y que no ha declarado en virtud de haber decretado se formen convocatoria para nuevo congreso que constituya a la nación”.⁹

De esta manera se da pauta al constituyente de 1824, en donde primeramente se forma el acta Constitutiva el 31 de enero de ese mismo año, que reemplaza al constituyente anterior: el 01 de abril de 1824 en Congreso comenzó a discutir el proyecto de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que con

⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Edith. Porrúa, S. A. México, 1991, 8ª Edición, Pág. 78.

⁷ Ochoa campos, Moisés, Op. Cit. Pág. 229.

⁸ Tena Ramírez, Felipe, Opus Citatis, Pág. 123

⁹ Tena Ramírez, Felipe, Opus Citatis, Pág. 153

modificaciones fue aprobada por la asamblea el 03 de octubre de 1824, con el nombre de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el día 04 del mismo mes y año, la cual fue publicada el día siguiente con el nombre de "CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".¹⁰

Esta Constitución fue fruto de una enconada lucha entre centralistas y federalistas, la cual se decidió a favor de los últimos, en virtud de que las provincias se inclinaron como firmes partidarias del sistema federal, siendo éste un fuerte apoyo para que triunfara y se plasmara en la nueva Constitución.

En la primera Constitución Federal se establece en el artículo 40 que: "La nación mexicana adoptará para su gobierno la forma de república representativa popular y federal", siendo éstos los puntos básicos de su independencia.

Nos señala el maestro Tena Ramírez: "Siendo el acta constitutiva el documento que consignó la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano y en ella aparecieron por primera vez de hecho y de derecho los Estados."¹¹

Una vez que México se convirtió en República Federal, con los puntos señalados por el maestro Tena por primera vez la nación fijaba las bases de su organización política y territorial, siendo los estados los que impusieron la Federación (diputaciones provinciales) y el segundo Constituyente sólo arregló la Federación.¹²

Esto se creó como lo señala Emilio O. Rabasa, después de tanto tiempo por la preocupación de las relaciones del hombre frente al poder público, también lo era la totalidad de los hombres, llamado pueblo frente a ese mismo poder público. Las comunidades eran una parte integrante del estado y los sujetos que componían al pueblo era hombres de derechos y obligaciones.

Ahora bien, se ha visto que la creación de la Constitución de 1824 ha sido tomada de modelo de la Constitución norteamericana a excepción de los puntos religiosos, el proceso electoral y el consejo de Gobierno que fueron copiados de la Constitución Española de 1812, por la necesidad de salir de la operación y que hubiera democracia y participación política. De esta manera, observando que la Constitución Federal de 1824, tomó como base los estados para formar la federación, pues para constituir los estados tiene que haber primeramente municipios, que son la base de la organización y formación de los estados.

La Constitución de 1824, cuenta con 171 artículos y ocho títulos, aunque en ninguno de ellos nos habla del Municipio pero si del Estado en su artículo 161 fracción I, de organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al acta Constitutiva; sin embargo, nada se dijo en este nuevo ordenamiento respecto al Municipio.

¹⁰ *Ibíd.*, Pág. 153.

¹¹ Tena Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa, S. A. México 1987, Pág. 110.

¹² Barragán Barragán, José. TEMAS DEL LIBERALISMO, Editorial U. N. A. M., México, 1978, Pág. 223

Por lo que respecta a las cuestiones municipales, los Ayuntamientos se regularon por muchas de las disposiciones que regían desde la época colonial, que por no oponerse a la nueva Constitución no fueron derogadas ¹³, y de esta manera fue observado el Municipio en el Estado Federal.

Así, los Estados pudieron promulgar su propia Constitución local, y en forma particular la Constitución del Estado de México de 1824, donde se observa que ésta ya contempla al Municipio. El doctor Luis Mora, al hacer el análisis de la Constitución de 1824, dice: "Establece la división que le sirve de base entre los puntos de alto gobierno y los del gobierno municipal que corresponden a la administración interior de las secciones de población y territorio que se denominan Estados". ¹⁴

Una vez que el gobierno vio la necesidad de reformar la Constitución de 1824, se crean dos partidos políticos: uno liberal y otro conservador; en el segundo se adopta un sistema centralista, en el cual el poder se encuentra en manos de un solo hombre y se creó un proyecto de reforma, que fue aprobado por el Congreso, dando fin de esta forma al sistema federal.

2.4.- El Centralismo de 1836

En 1836 el Constituyente dividió la nueva ley fundamental en siete estatutos, por lo que se le conoce como la Constitución de las Siete Leyes; se promulgaron las siete leyes Constitucionales que habrían de establecer las bases de funcionamiento de un nuevo régimen centralista, que era representante de los intereses de una minoría y mediante esas leyes se dividió el territorio de la República en departamentos, los cuales a su vez se dividieron en distritos y estos últimos en partidos; al mando de los departamentos estaban los gobernadores que eran nombrados por el supremo poder ejecutivo, por tanto estaban sujetos casi absolutamente al gobierno del centro, los que no tenían facultades para crear una hacienda propia y el presupuesto de gastos ordinarios les era fijado por el congreso general. ¹⁵

De esta forma, aunque de manera indirecta, se puede observar que la vida municipal sí se contempló en dicha Constitución. Nos dice Muñoz Pérez que la vida municipal es contemplada con más detalle en la Sexta Ley Constitucional denominada "División del Territorio de la República y el gobierno interior de los pueblos". ¹⁶

Ahora bien, podemos observar que ya se le está dando una participación a la Institución municipal como tal, aunque no se puede dejar a un lado la reglamentación de dicha institución, ya que es la parte fundamental para la formación del Estado como tal.

¹³ CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES Opus Citatis, Pág. 30.

¹⁴ Martínez Pichardo, José. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y JURÍDICA DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO, DESDE LA ÉPOCA INDEPENDIENTE A EL CENTRALISMO, Revista de la Facultad del Derecho, VI, noviembre 1984, Pág. 33.

¹⁵ CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, Op. Cit. Pág. 22.

¹⁶ Muñoz Pérez, V. CONSIDERACIONES SOBRE EL MUNICIPIO MEXICANO, Revista de Administración Pública, Número 91, 1980, Pág. 430.

De forma tangible, el constituyente tuvo a bien contemplar al Municipio dentro de la Constitución de 1836, ordenamiento legal que tocante a esta figura versaba de la siguiente manera:

...

“Artículo 22.- Habrá Ayuntamientos en las capitales de departamentos en lugares en que los había en el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil, en los que no haya una población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.”

...

De igual forma los artículos 23,24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 31 se refieren al Ayuntamiento, funcionarios y de cómo suplir las faltas de éstos en un caso determinado; de esta manera podemos ver que la reelección aparece por primera vez en la vida política y se establece la organización administrativa entre las autoridades municipales con el gobernador.

Dicho criterio debe tomarse en cuenta, ya que se puede observar que no se da la intervención directa a la población en forma democrática como se concedía en la federal, porque en la centralista, el gobierno Supremo de la Nación nombra a los gobernadores de los Departamentos, para que éstos nombren prefectos de distritos y subprefectos de los partidos, contando los Ayuntamientos con reducidas atribuciones administrativas y las jurisdiccionales de mínima garantía eran asignadas a los alcaldes, aún cuando se considera que los Ayuntamientos deben ser electos popularmente, debe tenerse presente que sólo podían ser electos los ciudadanos que estuvieran en condiciones de hacerlo.

Para poder votar, era necesario que la persona tuviera un capital físico o moral que le produjera por lo menos quinientos pesos anuales, situación que muestra de forma clara lo minimizado de los derechos civiles de las personas, puesto que había una desigualdad plasmada en la ley. Asimismo, es evidente que en esa época se le había restado autonomía al Municipio.

El 20 de marzo de 1837, se elaboró un reglamento provisional para el Gobierno interior de los departamentos, el cual disponía que en cada Departamento hubiese un Gobernador, nombrado por el Presidente de la república, quien era auxiliado por un Secretario General. El Gobernador, entre otras facultades, era quien se encargaba de nombrar a los prefectos y confirmar los nombramientos de los subprefectos, también se encargaban de calificar las elecciones de los Ayuntamientos y autorizaban las ordenanzas Municipales.

Había un Prefecto nombrado por el Gobernador y confirmado por el Presidente de la República en cada cabecera de distrito, sus funciones eran políticas,

policíacas y administrativas, los cuales residían en la cabecera del Distrito o en cualquier población dentro de su Distrito.

Como la administración era centralista, era imposible que las autoridades pudieran observar directamente las necesidades del municipio; en estos términos es difícil crear una Constitución Local Autónoma, ya que tiene que estar basada estrictamente en estas leyes Constitucionales.

En el año de 1836, en el Régimen Conservador de Antonio López de Santa Anna, se promulga el 30 de diciembre, la Constitución Conservadora, dentro de la que destacan las facultades que los Gobernadores tenían para crear o desaparecer Ayuntamientos.

...

“Sexta: División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos

Artículo 1.- La República se dividirá en Departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas. Los Departamentos se dividirán en distritos y éstos en partidos.

Artículo 2.- El primer Congreso Constitucional, en los meses de abril, mayo y junio del segundo año de sus sesiones, hará la división del Territorio en Departamentos por una ley, que será Constitucional.

Artículo 3.- Las juntas departamentales en el resto de ese año, harán la división de su respectivo Departamento en distritos, y la de éstos en partidos; dando cuenta al Gobierno y éste con su informe al Congreso para su aprobación. Mientras tanto se hacen las divisiones de que tratan los dos Artículos anteriores, se dividirá provisionalmente el Territorio de la República por una ley secundaria.

Artículo 4.- El gobierno interior de los Departamentos estará a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general.

Artículo 5.- Los gobernadores serán nombrados por éste a propuesta en terna de las juntas departamentales, sin obligación de sujetarse a ella en los Departamentos fronterizos, y pudiendo devolverla una vez en los demás. Los gobernadores durarán ocho años, pudiendo ser reelectos.

Artículo 6.- Para ser gobernador se necesita:

- I. Ser mexicano por nacimiento, o haber nacido en cualquier parte de la América que antes de 1810 dependía de la España, y que se ha separado de ella, siempre que residiera en la República al tiempo de hacerse su independencia;
- II. Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos;
- III. Ser natural o vecino del mismo Departamento;
- IV. Tener de edad treinta años cumplidos;
- V. Tener un capital (físico o moral) que le produzca de renta anual dos mil pesos, a lo menos;
- VI. Pertener al estado secular.

Artículo 7.- Toca a los gobernadores:

- I. Cuidar de la conservación del orden público en lo interior del Departamento;

- II. Disponer de la fuerza armada, que las leyes les concedan con ese objeto;
- III. Cumplir y hacer cumplir los decretos y órdenes del Gobierno general y las disposiciones de la junta departamental, previa la aprobación del Congreso, en los casos que la necesiten, según esta ley;
- IV. Pasar al Gobierno general, con su informe, todas las disposiciones de la junta departamental;
- V. Nombrar los prefectos, aprobar el nombramiento de los subprefectos del Departamento, confirmar el de los jueces de paz y remover a cualquiera de estos funcionarios, oído previamente el dictamen de la junta departamental en cuanto a la remoción;
- VI. Nombrar los empleados del Departamento, cuyo nombramiento no esté reservado a alguna otra autoridad;
- VII. Suspender hasta por tres meses, y privar aun de la mitad del sueldo por el mismo tiempo, a los empleados del Departamento;
- VIII. Suspender a los Ayuntamientos del Departamento con acuerdo de la junta departamental. En el caso de que usen de alguna de las dos atribuciones anteriores, darán inmediatamente cuenta al Gobierno general, para que éste, según sus facultades, determine lo que crea conveniente con respecto a la suspensión;**
- IX. Resolver las dudas que ocurran sobre elecciones de Ayuntamientos, y admitir o no las renunciaciones de sus individuos;**
- X. Ejercer, en unión de la junta departamental, con voto de calidad en caso de empate, la exclusiva de que hablan los Artículos 12 en la atribución XVII y el 22 en la octava de la quinta ley Constitucional;
- XI. Excitar a los tribunales y jueces para la más pronta y recta administración de justicia, poniendo en conocimiento de las autoridades superiores respectivas las faltas de los inferiores;
- XII. Vigilar sobre las oficinas de Hacienda del Departamento en los términos que prevendrá la ley.

Artículo 8.- En las faltas temporales del gobernador se nombrará uno interino del mismo modo que el propietario, debiendo tener las calidades que éste.

Si la falta fuere de poca duración, se hará cargo del gobierno el secular más antiguo de los individuos de la junta departamental, lo mismo que en el intervalo que haya desde la falta del propietario hasta el nombramiento del interino.

Artículo 9.- En cada Departamento habrá una junta que se llamará departamental, compuesta de siete individuos.

Artículo 10.- Estos serán elegidos por los mismos electores que han de nombrar a los diputados para el Congreso, verificándose la elección precisamente al día siguiente de haberse hecho la de los diputados.

Se elegirán también siete suplentes del mismo modo que los propietarios.

Artículo 11.- Las juntas departamentales se renovarán en su totalidad cada cuatro años, comenzando a funcionar el día 1 de enero.

Artículo 12.- Las elecciones de ellas se calificarán por las que acaben, de acuerdo con el gobernador y con sujeción a lo que después resolviere el Senado, a el que se dará cuenta inmediatamente, sin perjuicio de la posesión.

Artículo 13.- Para ser miembro de la junta departamental se necesitan las mismas calidades que para ser diputado.

Artículo 14.- Toca a las juntas departamentales:

I. Iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones Constitucionales, conforme al Artículo 26 de la tercera ley Constitucional;

II. Evacuar los informes de que trata el Artículo 28 de la misma ley;

III. Establecer escuelas de primera educación en todos los pueblos de su Departamento, dotándolas competentemente de los fondos de propios y arbitrios, donde los haya, e imponiendo moderadas contribuciones donde falten;

IV. Disponer la apertura y mejora de los caminos interiores del Departamento, estableciendo moderados peajes para cubrir sus costos;

V. Dictar todas las disposiciones convenientes a la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción y beneficencia pública, y las que se dirijan al fomento de la agricultura, industria y comercio; pero si con ellas se gravare de algún modo a los pueblos del Departamento, no se pondrán en ejecución sin que previamente sean aprobadas por el Congreso;

VI. Promover, por medio del gobernador, cuanto convenga a la prosperidad del Departamento en todos sus ramos, y al bienestar de sus pueblos;

VII. Formar, con el gobernador, las Ordenanzas municipales de los Ayuntamientos y los reglamentos de policía interior del Departamento.

Estas Ordenanzas, las disposiciones que se dicten conforme a las facultades tercera y cuarta y las que según la quinta no necesiten previa aprobación, podrán desde luego ponerse en práctica, pero con sujeción a lo que después resolviere el Congreso;

VIII. Examinar y aprobar las cuentas que deben rendirse de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios;

IX. Consultar al Gobierno en todos los asuntos en que éste se lo exija;

X. Excitar al Supremo Poder Conservador para que declare cuándo está el Presidente de la República en el caso de renovar todo el Ministerio por bien de la Nación;

XI. Hacer las elecciones del Presidente de la República, miembros del Supremo Poder Conservador, senadores e individuos de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, según está prevenido en las respectivas leyes Constitucionales;

XII. Proponer al Gobierno general terna para el nombramiento de gobernador;

XIII. Ejercer, en unión de éste, la exclusiva de que hablan los Artículos 12 y 22 de la quinta ley Constitucional en el nombramiento de los magistrados y jueces;

XIV. Formar y dirigir anualmente la estadística de su Departamento al Gobierno general, con las observaciones que crean convenientes al bien y progresos del Departamento.

Artículo 15.- Restricciones de los gobernadores y juntas departamentales:

I. Ni con el título de arbitrios ni con cualquiera otro, podrán imponer contribuciones, sino en los términos que expresa esta ley, ni destinarlas a otros objetos que los señalados por la misma;

II. No podrán adoptar medida alguna para levantamiento de fuerza armada, sino en el caso que expresamente estén facultados por las leyes para ese objeto, o en el de que se les ordene por el Gobierno general;

III. No podrán usar de otras facultades que las que les señala esta ley, siendo la contravención a esta parte del Artículo y las dos anteriores, caso de la más estrecha responsabilidad;

IV. No podrán los individuos de las juntas departamentales renunciar sus encargos sino con causa legal, calificada por la misma junta, de acuerdo con el gobernador;

Artículo 16.- En cada cabecera de distrito habrá un prefecto nombrado por el gobernador y confirmado por el Gobierno general: durará cuatro años y podrá ser reelecto.

Artículo 17.- Para ser prefecto se necesita:

I. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos;

II. Natural o vecino del Departamento;

III. Mayor de treinta años;

IV. Poseer un capital físico o moral que le produzca por lo menos mil pesos anuales.

Artículo 18.- Toca a los prefectos:

I. Cuidar en su distrito del orden y tranquilidad pública, con entera sujeción al gobernador;

II. Cumplir y hacer cumplir las órdenes del gobierno particular del Departamento;

III. Velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los Ayuntamientos, y en general, sobre todo lo concerniente al ramo de policía.

Artículo 19.- En cada cabecera de partido habrá un subprefecto, nombrado por el prefecto y aprobado por el gobernador: durará dos años y podrá ser reelecto.

Artículo 20.- Para ser subprefecto se necesita:

I. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos;

II. Vecino de la cabecera del partido;

III. Mayor de veinticinco años;

IV. Poseer un capital físico o moral que le produzca, por lo menos, quinientos pesos anuales.

Artículo 21.- Las funciones del subprefecto en el partido son las mismas que las del prefecto en el distrito, con sujeción a éste y por su medio al gobernador.

Artículo 22.- *Habrán Ayuntamientos en las capitales de Departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales de acuerdo con los gobernadores respectivos.*

Artículo 23.- *Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos.*

Artículo 24.- *Para ser individuo del Ayuntamiento se necesita:*

I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos;

II. Vecino del mismo pueblo;

III. Mayor de veinticinco años;

IV. Tener un capital (físico o moral) que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

Artículo 25.- *Estará a cargo de los Ayuntamientos la policía de salubridad y comodidad: cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la*

construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios; promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

Artículo 26.- Estará a cargo de los alcaldes ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas, que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

Artículo 27.- Los jueces de paz, encargados también de la policía, serán propuestos por el subprefecto, nombrados por el prefecto, y aprobados por el gobernador: durarán un año, y podrán ser reelectos.

Artículo 28.- Para ser juez de paz se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos;
- II. Vecino del pueblo;
- III. Ser mayor de veinticinco años.

Artículo 29.- Estos jueces ejercerán en sus pueblos las mismas facultades que quedan detalladas para los alcaldes y las designadas para los Ayuntamientos, con sujeción en éstas a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

En los lugares que no lleguen a mil almas, las funciones de los jueces de paz se reducirán a cuidar de la tranquilidad pública y de la policía, y a practicar las diligencias, así en lo civil como en lo criminal, que por su urgencia no den lugar a ocurrir a las autoridades respectivas más inmediatas.

Artículo 30.- Los cargos de subprefectos, alcaldes, jueces de paz encargados de la policía, regidores y síndicos, son concejiles; no se podrán renunciar sin causa legal, aprobada por el gobernador, o en caso de reelección.

Artículo 31.- *Una ley secundaria detallará todo lo conducente al ejercicio de los cargos de prefectos, subprefectos, jueces de paz, alcaldes, regidores y síndicos, el modo de suplir sus faltas, la indemnización que se dará a los gobernadores, miembros de las juntas departamentales y prefectos, y las exenciones de que gozarán los demás.*

Para el 20 de marzo de 1837, el Supremo Poder conservador suprimió los Ayuntamientos y en su lugar los substituyó por los Jueces de Paz, subordinado a los Prefectos.

En 1845 se reestablecen los Ayuntamientos y en 1848 se expide la primera ley sobre los fondos municipales, también llamado "Plan de Arbitrios". Ya en 1851 se restauró el Ayuntamiento de la Ciudad de México.

2.5.- Reformas de 1840 y bases Constitucionales de 1845

Todo acontecimiento tiene su vigencia y razón de ser en el momento que se vive, dado que la humanidad tiene necesidades acordes a su realidad social y precisamente se unen en sociedad para buscar el bien común; una de las vías

para lograr el bienestar de la comunidad es estableciendo leyes acordes a dicha realidad social y destinadas a solventar sus necesidades, por esto, en 1840 en busca del bien común, se reforma la Constitución Centralista de 1836, por lo que el 15 de julio estalló en la capital de la República un movimiento federalista a cuyo frente se encontraba Gómez Farías, quienes después de derrocar al Presidente Bustamante y apoderarse del palacio Nacional, llevaron a la Cámara de Diputados un proyecto con el objeto de dar las reformas a la carta de 1836, para lo cual se tuvo en cuenta el proyecto de reforma presentado por los diputados el 30 de junio del mismo año.

De este modo se abreviaron las sesiones del legislativo para tomar en cuenta las reformas y desaparecer al poder conservador que se plasmó en la Constitución de 1836.

El 28 de septiembre de 1841 se fijan las bases de Tacubaya, en las que se declaraba que se habían cesado los poderes supremos, con excepción del Judicial.¹⁷

Al Municipio se le contempla en el proyecto de 1840 en la sesión cuarta de los Ayuntamientos, haciendo mención de esto en los artículos 146 al 151, y se puede observar cómo se tenía organizada y reglamentada la administración municipal, concediéndole un capítulo especial a los jueces de paz.

Las bases de Tacubaya daban lugar a los proyectos de la Constitución de 1842, y una vez que el Congreso se puso en sesiones se le presentó el proyecto de la Constitución, en el que se nombra la forma de Gobierno de República Popular y Representativa, pero algunos de los votantes del Congreso querían que se añadiera la palabra "Federal", con lo que no todos estaban de acuerdo y no fue tomado en cuenta por considerarlo peligroso; en dicho proyecto no se tomó en cuenta al Municipio.

El 03 de noviembre de 1842 se forma un nuevo Congreso para discutir un nuevo proyecto, en el que igualmente no se toma en cuenta a la figura del Municipio.

El 13 de junio de 1843 se dio en el país un nuevo Código Centralista, conocido con el nombre de Bases Orgánicas de la República Mexicana¹⁸, la que se publica el 14 del mismo mes y año; en dichas bases se contempla al Municipio de forma limitada sólo en un artículo, el 4^o, señalando que la República se dividirá en departamentos, distritos, partidos y municipalidades.

En el artículo 134, fracción X, se señalan como facultades de la asamblea departamental, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, así como aprobar los planes de árbitros municipales, los presupuestos anuales de los gastos municipales. Nos dice el maestro Felipe Tena "que mejorando los dos precedentes centralistas, la legislación del imperio emanado de la Intervención

¹⁷ Tena Ramírez, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO. Opus Citatis Pág. 251.

¹⁸ Ochoa campos, Moisés. LA REFORMA MUNICIPAL, Op. Cit. Pág. 241.

Francesa dio normas para la organización municipal, no superadas hasta nuestros días”.¹⁹

Es cierto que los mismos aún se manejan así en su ley orgánica y sobre todo en la elaboración de su bando municipal y reglamentos, atendiendo las necesidades que tiene el municipio.

Es así como en nuestra República mexicana estuvieron en vigencia las bases orgánicas de 1843 y hubo movimientos en los cuales se busca la restauración del federalismo.

El 17 de noviembre de 1845 la asamblea departamental de la república, con fundamento en el artículo 134 de las bases orgánicas, estableció que las ciudades, poblaciones, villas o comarcas que tuviesen por lo menos cuatro mil habitantes, tenían derecho a elegir Ayuntamientos y se integraban los padrones con los datos censales de la parroquia; la elección era indirecta, la importancia de las comarcas determinaba el número de los cuerpos municipales; el Ayuntamiento se componía de municipales y síndicos, estos últimos ostentaban la representación jurídica de los Ayuntamientos, la asamblea general era de carácter administrativo, legislativo y consultivo.

Las funciones ejecutivas eran desempeñada por el alcalde; esta estructura tiene gran similitud a la actual, pero es de hacerse notar que la diferencia radica en que el alcalde tenía obligación de reconocer la supremacía del subprefecto, quien podía deponerlo e incluso junto con la totalidad del Ayuntamiento cuando fuera conveniente, en razón del mandato expreso del gobernador, o siguiendo las normas que señalara el gobierno central.

El Plan de la Ciudadela convoca a un “Sexto Constituyente” y por decreto se restablece la vigencia de la Constitución de 1824, con carácter provisional, que cesaría al ser expedida la nueva; este congreso se instaló pero no llevó a cabo la citada labor. Así pues, vemos que por lo que respecta al régimen municipal no hay ningún avance en este período, ya que el centralismo puso en evidencia la inutilidad de las elecciones mismas, en razón de que las autoridades departamentales se reservaban el derecho de anular la elección popular para poder disponer de los Ayuntamientos.

Lo que importaba era el funcionamiento uniforme de la administración a las políticas delineadas por el gobierno central, por lo que se desprende que en toda la trayectoria de reformas, ninguna fue propiamente una Constitución; el Municipio siempre se quedó tal como se contemplaba en las bases orgánicas de 1836, y en las demás nunca se preocuparon por establecer las bases de una buena administración municipal, directrices que eran de suma importancia para alcanzar un desarrollo como país, ya que el Municipio es un nivel de los que conforman al Estado Mexicano.

2.6. La Constitución de 1857

¹⁹ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit., Pág. 149.

Todo núcleo social necesita de cambios para su desarrollo y es por eso que política y legislativamente tuvo un cambio meses después de las leyes o reformas y de la base Constitucional y entra en vigor una nueva Constitución.

Los ataques políticos de las potencias extranjeras debilitaron el bloque conservador, hecho que permitió de nueva cuenta el fortalecimiento del partido liberal y reaparición en la escena histórica como la fuerza activa y revolucionaria de aquella época. Al interior del partido se desenvolvían dos bloques:

1. El ala izquierda, que se conocía como el bloque de “los puros”.
2. El ala derecha, que eran “los moderados”²⁰

El objetivo del grupo de los moderados estaba en contra del clero, pero sin aceptar métodos revolucionarios, siendo así el partido conservador el de la fuerza económica ya que representaba los intereses del clero y de los españoles ricos.

El movimiento de Ayutla se dirigió a derrumbar al gobierno de personal de Santa Anna y a fijar las bases Constitucionales que permitieron al pueblo reasumir su soberanía.²¹

El Plan de Ayutla, como plan político que era, sólo fijaba disposiciones generales sin ocuparse en detalle del régimen municipal.

Lo político en su momento se enfocaba a la caída de Santa Anna, pero en lo general, establecía que había de cesar en el ejercicio del poder público a los funcionarios que hubieran desmerecido la confianza del pueblo (Art. 1) y que se convocaría a un Congreso Extraordinario, el cual se ocupa exclusivamente de constituir a la nación bajo la República Representativa Popular (Art. 5).

En consecuencia, al dar impulso el sistema representativo y popular, auspició la reorganización de los Ayuntamientos, bajo la forma colectiva, lo que fue conformado por la Constitución de 1857, en lo tocante a distritos y territorios.²²

La historia política de México comprendida en la etapa que abarca el período de vigencia formal de la Constitución de 1857, demuestra claramente la desaparición de la regulación y organización del Municipio en la Constitución Federal, fenómeno que se corroboró durante el prolongado gobierno de Díaz.

En Dicho período se agruparían a los Ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron el nombre de partido, distrito, prefectura o cantón, como se hizo en la Constitución Centralista de 1836.

Ochoa Campos señala que “bajo el porfiriato, el régimen de la jefatura política ahogó por completo la vida municipal, ya que dichas jefaturas”:

²⁰ Centro Nacional de Estudios Municipales, HISTORIA DEL MUNICIPIO, Op. Cit. Pág. 33.

²¹ Calzada Padrón, Feliciano. MUNICIPIO LIBRE, FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO, Edit. U. N. A. M. 1983, Pág. 73.

²² Ochoa Campos, Moisés. Opus Citatis, Pág. 252.

- A) Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del estado y los Ayuntamientos.
- B) Estaban sujetas a la voluntad de los gobernadores.
- C) Centralizaban y maniataban toda actividad municipal.
- D) Eran de carácter Distrital y residían en las cabeceras de distrito o de partido, controlando a los Ayuntamientos de su circunscripción, concluyendo el auto en que los vicios de esta institución fueron comunes, suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía, controlar las elecciones, de cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar con lo criminal.²³

Uno de los principales objetivos políticos y sociales del movimiento precursor de la revolución mexicana de 1910 fue la necesidad de que se abolieran las jefaturas y se diera origen a la restauración del municipio.

El glorioso período juarista, no reconoce propiamente a los Ayuntamientos o forma similar de gobierno, sin embargo en la práctica siguen operando los Ayuntamientos de manera consuetudinaria, como lo hacían desde la Colonia. Por otro lado, la división de poderes es clara, así como la división entre federación y estados.

Finalmente menciona la posibilidad de interponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación un Juicio de Garantías o de invasión a alguno de los poderes en los dos niveles de gobierno:

...

“Título V. De los Estados de la Federación

Artículo 109.- Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

Artículo 110.- Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin aprobación del congreso de la Unión.

Artículo 111.- Los Estados no pueden en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras. Exceptuándose la coalición que pueden celebrar los Estados fronterizos, para la guerra ofensiva o defensiva contra los bárbaros.

II. Expedir patentes de corso ni de represalias.

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, ni papel sellado.

Artículo 112.- Tampoco pueden, sin consentimiento del congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puerto, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

II. Tener en ningún tiempo tropa permanente, ni buques de guerra.

III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera. Exceptúense los casos de invasión o de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediatamente al presidente de la República.

Artículo 113.- Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otros Estados a la autoridad que los reclame.

Artículo 114.- Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

²³ Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 274.

Artículo 115.- En cada Estado de la federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El congreso puede, por medio de leyes generales, prescribir la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos.

Artículo 116.- Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado o por su ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.
“

Desafortunadamente, la figura del Ayuntamiento prácticamente quedó subordinada a las Prefecturas de la época de López de Santa Anna y si bien es cierto, se publicó en 1903 una Ley de organización municipal, ésta nunca restauró al Ayuntamiento sus reales atribuciones que tuvo en la Colonia.

2.7.- La Constitución de 1917

La herencia primordial concedida a México, por la revolución de 1910, cien por ciento social, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y dándole un lugar especial al Municipio, el cual fue el objetivo a realizar por Venustiano Carranza, por lo que “los Diputados al Congreso Constituyente de 1916-1917, por el Contrario, vieron con simpatía la idea de incorporar al texto de la Constitución una reglamentación básica, del régimen municipal.”²⁴

Ya que los Municipios se han formado independientemente del Estado y han sobrevivido a los cambios experimentados por éste; en tal sentido se puede afirmar que los municipios son más antiguos que los Estados (JORGE JELLINEK).²⁵

Es muy cierta tal afirmación, ya que por varias épocas la vida política del país se ha movido y en varias de las etapas por las cuales se ha hecho historia, México no le ha dado lugar al Municipio como institución a sabiendas que el Estado mismo está formado por el Municipio y los Estados.

Tomando en cuenta que los Municipios no fueron contemplados en las Constituciones Federales por un largo período y aunque si lo fueron en las locales, todo parecía indicar que se les había restado importancia, por lo que la debilidad de sus primeros años los hizo víctimas de ataques de autoridades más poderosas, actualmente es necesaria una exacta regulación de la actividad municipal y vigilar la aplicación de las disposiciones existentes respecto a nuestra figura de estudio, de esta forma, se ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones Constitucionales estatales y garantizarle su verdadera libertad de hacienda, condición (sine qua non) de su vida y su independencia condición de su eficacia.²⁶

Aún cuando se reunió el constituyente de Querétaro en 1916, después de largas sesiones de debates para tomar en consideración en la Constitución al

²⁴ De la Garza, Sergio Francisco. EL MUNICIPIO, HISTORIA Y NATURALEZA. Revista de Derecho de la Universidad de México. 1947, Pág. 191.

²⁵ Jellinek, Jorge. LA SOCIOLOGÍA. Revista Jurídica de 1945, número 87, Pág. 316.

²⁶ Rendón Huerta, Teresita, Derecho Municipal, 3ª. Ed. México, Porrúa 2005. Pág. 115.

Municipio, se llegó a la aprobación del artículo 115 y sus dos primeras fracciones; el texto original en la Constitución de 1917, versa de la siguiente forma:

“Art. 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular; teniendo como base de la división territorial de su organización política, el municipio libre, administrando cada uno por Ayuntamientos de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado.--- El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de las fuerzas públicas de los municipios donde residiere habitual o transitoriamente.--- Los Gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.--- Son aplicables a los gobernadores substitutos o interiores, las prohibiciones del artículo 83.--- El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional a los habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local, no podrá ser menor de siete diputados propietarios.--- En los Estados cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.--- Sólo podrá ser gobernador de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento...”²⁷

Por lo anterior, todos los planes revolucionarios se vieron logrados por estas bases y esta Constitución, dando al Municipio la organización autónoma de su administración.

Haciendo eco de ese anhelo popular, el Constituyente de 1917 exhibió en el texto Constitucional, además de los poderes de la unión, tres competencias definidas: la del estado Federal, la de los Estados miembros de la nación y la del municipio en el artículo 115.

Es importante resaltar que se fincó la base, el centro de todo el sistema, pues lo proclamó elemento fundamental de la estructura geográfica, administrativa y política de la nación y la consecuencia de este principio implantado en la Constitución no fueron llevados a los puntos detallados, quizás porque los constituyentes creyeron que bastaba con asegurar la independencia económica.

Para redactar la fracción II del artículo 115, se nombró una comisión integrada por los diputados constituyentes Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, quienes propusieron que la fracción II versara de la siguiente manera: “Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios

²⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. Edit. Porrúa, Tomo 11, Pág. 284.

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.”²⁸

El 1º de mayo de 1917 entra en vigor la Constitución, la cual en el texto original, en su fracción II dice:

Art. 115. Fracción II. “Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalan las legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.”²⁹

Es en este texto en donde se puede ver claramente que tanto el espíritu del Constituyente, como de forma exegética, que el Municipio fue investido de libertad, no sólo en materia hacendaria, sino en varias materias, nos dice Ugarte Cortés.³⁰

Tal razonamiento es muy cierto, ya que el Municipio se encuentra debidamente relacionado con las facultades hacendarias, como las de educación (Art. 3) la del Art. 31 fracción IV, de la Constitución, sólo que la calidad de sujeto activo del crédito fiscal recae única y exclusivamente sobre la federación, los estados y los municipios, con la diferencia de que sólo los dos primeros tienen plena potestad jurídica tributaria, no así los municipios, que no tienen facultades para establecer sus contribuciones, pues según la fracción II del artículo 115 Constitucional, administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados.

Podemos observar que se dice que el Municipio es libre, tal consideración, con respecto a los renglones anteriores, vemos que no es así, ya que siempre van a estar sujetos al estado, porque el municipio forma parte del mismo y del territorio de los estados.

De este modo, como apunta el maestro Tena Ramírez, “La autonomía financiera y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de las legislaturas locales y del ejecutivo, que de acuerdo con su conveniencia política, pueden aumentar o disminuir los recursos municipales.”³¹

Aún cuando el presidente municipal puede llevar asuntos relacionados con los Ayuntamientos, que es la base administrativa de los mismos, su función se encuentra limitada, ya que también se somete a las disposiciones estatales.

²⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. Opus Citatis, Pág. 226.

²⁹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Op. Cit. Pág. 284.

³⁰ Ugarte Cortés, Juan. LA REFORMA MUNICIPAL Y ELEMENTOS PARA UNA TEORÍA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO. Edit. Porrúa, S. A., Pág. 172.

³¹ Tena Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Op. Cit. Pág. 134.

CAPÍTULO III
ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL COMPARADA

CAPÍTULO III

Administración Municipal Comparada

Con el propósito de referenciar algunos planteamientos, se realizó un diagnóstico, se investigaron avances en materia de administración municipal en otros países, destacando la figura conocida como “City Manager”.

En el continente americano, de manera concreta en los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, desde hace décadas existe la figura del Administrador General Municipal o “City Manager”, quien es una persona con experiencia, capacidad y honorabilidad probadas, además ratificada ante los concejales en los Ayuntamientos o grandes ciudades.

El éxito administrativo de estas ciudades, se debe principalmente a que los administradores dan continuidad a sus administraciones y cumplimiento a sus metas en planes y programas que se establecen a mediano y largo plazo.

Lo anterior se traduce en articulación y armonía entre las grandes ciudades y zonas conurbadas, construyéndose en algunos casos en grandes distritos de población o zonas metropolitanas, mismos que comparten problemas y opciones de solución, mas allá de qué partidos políticos gobiernen estos Ayuntamientos. ¹

Por tal razón, resulta conveniente exponer los casos de estas ciudades, no de forma analíticamente exhaustiva, sino descriptiva, para rescatar sus bondades.

A nivel internacional los gobiernos locales han evidenciado que pese al costo de contratar al Administrador Municipal y a su cuerpo técnico, se logran reducir sensiblemente los gastos, dado que las economías llegan en forma de reducción de costos de operación, incremento de eficiencia y productividad y un efectivo aprovechamiento de tecnología de punta.

3.1.- Madrid, España

Corresponde al Alcalde el nombramiento de los miembros de la Junta de Gobierno, de los Tenientes de Alcalde y de los Presidentes de los Distritos.²

Por otra parte, los Concejales de Coordinación y Delegados serán designados por el Alcalde.³

Por último, se determina que los Presidentes de Distrito habrán de ostentar la condición de concejales.⁴

¹ MINISTER OF MUNICIPAL AFFAIR AND HOUSING. “GETTING TOGETHER, REPORT OF SPECIAL ADVISOR”. TORONTO, CANADÁ. 2000

² LEY DE CAPITALIDAD Y DE RÉGIMEN ESPECIAL DE MADRID, Ed. Producción Gráfica Publópolis Comunicación y Diseño, S. L. © Ayuntamiento de Madrid, 4 de junio de 2006. Art. 14.3.d, pág. 6.

³ REGLAMENTO ORGÁNICO DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID, Ed. Producción Gráfica, Publópolis Comunicación y Diseño, S. L. Art. 3 © Ayuntamiento de Madrid, 2 de febrero de 2006, Art. 37 y 38 pág.20.

⁴ LEY DE CAPITALIDAD Y DE RÉGIMEN ESPECIAL DE MADRID, Opus Citatis. Art. 22.2

Es atribución del Alcalde la competencia para acordar al inicio del mandato el número, denominación y competencias de las áreas en las que se estructura la Administración municipal. Por su parte, la Junta de Gobierno detentará la competencia general para establecer la organización y estructura de la Administración municipal ejecutiva, en el marco de las normas orgánicas aprobadas por el Pleno.⁵

De acuerdo con este esquema, el Alcalde, por Decreto de fecha 16 de junio de 2007, estableció el número, denominación y competencias de las áreas en las que se estructura la Administración municipal. Asimismo, desconcentró en favor de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid un conjunto de competencias en materias tales como gastos, urbanismo, personal o movilidad.⁶

Una vez aprobado el modelo organizativo general del Ayuntamiento de Madrid con la finalidad de reforzar la eficacia y racionalidad de la Administración municipal, el presente Acuerdo tiene por objeto establecer la organización y estructura ejecutiva del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública, y atribuir a sus órganos superiores y directivos las correspondientes competencias de gestión.

El Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública constituye uno de los niveles esenciales de la organización del Ayuntamiento de Madrid a la que corresponden las competencias ejecutivas en materia de hacienda, presupuestos, ingresos, sector público, dirección y coordinación de la contratación, política financiera, patrimonio, construcción de equipamientos municipales, tecnologías de la información y comunicaciones, organización, estadística, calidad, atención al ciudadano y recursos humanos, de acuerdo con lo establecido por el Alcalde en su Decreto de 16 de junio de 2007, por el que se establece el número, denominación y competencias de las Áreas en las que se estructura la Administración del Ayuntamiento de Madrid.

1. El Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública se organiza para el ejercicio de sus competencias en los siguientes órganos, Organismos y empresas:

- Secretaría General Técnica.
- Hacienda, consistente en Régimen económico-financiero de los servicios públicos municipales. Ordenación de los pagos a través de la Tesorería Municipal. La función pública de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, que se realiza por la Intervención Municipal. Planes financieros. Gestión del endeudamiento municipal. Presupuestos. Contabilidad.
- Ingresos, que abarca la gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de los tributos municipales. Estas funciones están atribuidas al Organismo Autónomo Agencia Tributaria de Madrid. Elaboración de Proyectos de Ordenanzas Fiscales.
- Patrimonio, gestión del mismo e Inventario de Bienes.
- Estadística, que implica la formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón Municipal de Habitantes, coordinación de actuaciones en

⁵ LEY DE CAPITALIDAD Y DE RÉGIMEN ESPECIAL DE MADRID, Op. Cit. Art. 17.1 h) pág. 5

⁶ LEY DE CAPITALIDAD Y DE RÉGIMEN ESPECIAL DE MADRID, Ibídem, Art. 14.4 pág. 4.

materia de procesos electorales y censo electoral, además, la elaboración de estadísticas de interés municipal.

- Sector Público, consistente en coordinación, seguimiento y control de la actuación de los organismos públicos y sociedades mercantiles municipales.
- Organización, a base de propuestas de elaboración de normas jurídicas, evaluación de las estructuras organizativas de la Administración municipal y de sus Organismos Públicos. Resolución de reclamaciones de responsabilidad patrimonial por el funcionamiento normal o anormal de los servicios municipales. Las relaciones con los Tribunales de Justicia.
- Recursos Humanos, organizando y planificando los recursos humanos. Dirección de la Escuela de Formación.
- Tecnologías de la información, a base de implantación de los Sistemas de Información corporativos y sectoriales en las diferentes áreas.
- Calidad y Atención al ciudadano, elaboración del Plan de Calidad del Ayuntamiento de Madrid. Establecer los criterios para el cumplimiento de la normativa en materia de Protección de Datos. Implantación de la Administración Electrónica, planificar y coordinar las políticas del Ayuntamiento de Madrid en materia de información y atención al ciudadano. Oficina del 010. Establecer criterios generales, diseño y contenido de la web municipal.
- Organización y gestión de la utilización del parque automovilístico y de los talleres de reparación de vehículos. Dirección y coordinación de los consumos de gas, electricidad, agua, etc. La gestión del Almacén de la Villa. Dirigir y coordinar la contratación administrativa y la contratación centralizada de publicidad, promoción, divulgación y anuncios. Adquisición centralizada de bienes y servicios. Registro de Licitadores y del Registro de Contratos.

Asimismo, se delegan en el titular del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública las siguientes competencias:

En materia de política financiera:

- a) Elevar la aprobación de operaciones de crédito y tesorería, así como la emisión y amortización de empréstitos y las destinadas a cobertura y gestión de riesgos derivados de la evolución de los tipos de interés y tipos de cambio.
- b) Formalizar las operaciones de crédito, a corto y largo plazo, en cualquiera de sus modalidades y las destinadas a cobertura y gestión de riesgos.

En materia de personal:

- a) Ejercer la superior dirección del personal al servicio de la Administración municipal.
- b) El desarrollo general, la coordinación y el control de la ejecución de las políticas del Ayuntamiento en materia de personal.
- c) La organización y planificación de los recursos humanos.
- d) Establecer las directrices con arreglo a las cuales ejercerán sus competencias en materia de personal los distintos órganos municipales.
- e) La propuesta y, en su caso, la aplicación en el marco de la política presupuestaria, de las normas y directrices a que deberán ajustarse los gastos y el régimen retributivo del personal.

- f) Aprobar las modificaciones de la plantilla del personal del Ayuntamiento de Madrid y de sus Organismos públicos, de acuerdo con las normas que se establezcan en las bases de ejecución del presupuesto.
 - g) Aprobar la relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos públicos.
 - h) Elevar a la Junta de Gobierno el proyecto anual de oferta de empleo público, en la que se integrarán las plazas de la Administración del Ayuntamiento de Madrid y de sus Organismos públicos.
 - i) Convocar, aprobar las bases y resolver las convocatorias de selección de personal, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Área de Gobierno de Seguridad y Movilidad.
- Asimismo, le corresponde efectuar el nombramiento de los miembros de los tribunales de selección y la resolución de los recursos de alzada que se interpongan contra los actos administrativos dictados por los tribunales de selección de personal.
- j) Nombrar al personal funcionario de carrera y al personal laboral fijo a propuesta del tribunal de selección, a quienes superen las correspondientes pruebas, excepto cuando se trate de funcionarios que han de portar armas, así como adjudicar los destinos de los mismos.
 - k) Nombrar y cesar al personal interino y personal eventual en los términos previstos en la legislación vigente.
 - l) La superior dirección de las políticas municipales de prevención de riesgos laborales.⁷

Órgano de Gestión Presupuestaria.

1. Las funciones de presupuestación corresponden al titular del Área competente en materia de Hacienda y, en su caso, a los órganos directivos dependientes del mismo a los que se atribuyan competencias en materia presupuestaria, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Alcalde en el artículo 14.3 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.⁸

2. Las funciones de presupuestación comprenden las siguientes competencias:

- a) La elaboración del Proyecto de Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid para su aprobación por la Junta de Gobierno.
- b) El análisis y evaluación de los programas de gasto que integran el Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid.
- c) El establecimiento de las técnicas presupuestarias a utilizar para la elaboración del Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid.
- d) La definición y mantenimiento de la estructura presupuestaria.
- e) La incoación de los expedientes de créditos extraordinarios y suplementos de crédito, así como elevar la propuesta de resolución al órgano competente. La tramitación, análisis y seguimiento de los expedientes de modificaciones presupuestarias.
- f) El seguimiento y la ordenación general del proceso de ejecución del presupuesto.

⁷ REGLAMENTO ORGÁNICO DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID, Ed. PRODUCCIÓN GRÁFICA Publípolis Comunicación y Diseño, S. L. © Ayuntamiento de Madrid, 2 de febrero de 2006. Art. 3, Pág. 3.

⁸REGLAMENTO ORGÁNICO DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID, Ed. Producción Gráfica Publípolis Comunicación y Diseño, S. L. © Opus Citatis Art. 4, Pág. 3.

- g) La coordinación y asesoramiento en materia presupuestaria a las distintas Áreas, Distritos, Organismos públicos y sociedades mercantiles municipales.
- h) La realización de una memoria demostrativa del grado de cumplimiento de los objetivos programados.
- i) Elaborar y, en su caso, elevar la propuesta de aprobación al órgano competente de los planes financieros que hubieran de realizarse por la Administración municipal.
- j) Las demás competencias relacionadas con el Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid que no estén expresamente atribuidas a otros órganos.

3. Estas competencias podrán ser delegadas por el titular del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública en los órganos directivos dependientes del mismo.

4. Asimismo, se delega en el titular del Área de Gobierno la aprobación de todas las modificaciones presupuestarias, salvo las que se refieran a la concesión de un crédito extraordinario o suplemento de crédito que corresponderá en todo caso al Pleno, de conformidad con lo establecido en el artículo 17.1.g) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.

Artículo 7. Los Coordinadores Generales.

A los Coordinadores Generales corresponde, bajo la superior dirección del titular del Área de Gobierno, coordinar la acción de las Direcciones Generales dependientes de los mismos de conformidad con lo previsto en el artículo 2 del presente Acuerdo.

Asimismo corresponden a los Coordinadores Generales las relaciones ordinarias derivadas de la adscripción de los Organismos.

Sin perjuicio de la distribución de competencias que se realiza en la Disposición adicional primera, se crea, dependiendo directamente del titular del Área, una Unidad de Seguimiento y Control de Sistemas Corporativos de Hacienda y Administración Pública a la que corresponderán, en el ámbito de las competencias establecidas en el artículo 1 del presente Acuerdo, las siguientes funciones:⁹

- Asesoramiento a las distintas unidades del Área de Gobierno en la gestión de los Sistemas de Información.
- Estudio, evaluación e impulso de las necesidades de actualización de los sistemas de información, derivadas, entre otras razones, de la aprobación de normas que afecten a las funcionalidades de dichos sistemas.
- Estudio, análisis y coordinación de mejoras funcionales en los sistemas de información
- La priorización de las actividades de actualización de los citados sistemas.
- Coordinación y supervisión de las actividades necesarias para la puesta en funcionamiento de sistemas de información corporativos, tanto por lo que se refiere a las necesidades de nuevos desarrollos, como a la mejora continua y adaptaciones de los ya existentes.

Asimismo, corresponde a esta Unidad, en el marco competencial descrito en el apartado anterior, dar el soporte y apoyo funcional a los órganos directivos del Área de Gobierno.

⁹ REGLAMENTO ORGÁNICO DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID, Ibid. Disposición Adicional Segunda Pág. 42.

De conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, los titulares de los órganos directivos previstos en el presente Acuerdo podrán ser suplidos temporalmente en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad por quien designe la Junta de Gobierno, o en su defecto, el titular del Área de Gobierno.¹⁰

3.2.- Toronto, Canadá

La ciudad de Toronto, Canadá, es un puerto y se encuentra situada en la frontera con los Estados Unidos de América, mantiene un sistema similar al norteamericano de contar con “Managers”, es decir, administradores o gerentes de ciudad, lo que ha permitido darle continuidad sobre todo a los programas de recaudación fiscal y al desarrollo social.

Existen referencias positivas sobre los índices de participación ciudadana que cuentan con este sistema, en la mayoría de los países donde ha sido adoptada esta figura solamente se requiere el acuerdo mayoritario del pleno del Cabildo o cuerpo de representantes electos.

El Administrador de la ciudad (formalmente llamado Oficial Jefe Administrativo) es el miembro de más alto rango del servicio público de Toronto, Shirley Hoy es la Administradora de la ciudad y es responsable de asesorar a los miembros del Consejo Ciudadano en temas fiscales, organizacionales y de servicios que enfrenta la ciudad, es responsable de la prestación de servicios para los dos y medio millones de habitantes de Toronto y los millones que anualmente llegan de visita, turistas o buscando empleo.

Su oficina es directamente responsable del área de Recursos Humanos, Auditoría Interna, Políticas Estratégicas y Corporativas, así como planeación, relaciones entre Ayuntamientos y con otros niveles de gobierno.

En el año 2000 determinaron crear el “Great Toronto”, el Gran Toronto, que no es otra cosa mas que una gran zona metropolitana que les permitiera tener un desarrollo urbano y rural ordenado, pero sobre todo, coordinado, con un rector que sería el “Mayor” de la ciudad de Toronto, programa que desde sus inicios permitió encontrar soluciones a problemas comunes que tenían como el de los servicios públicos como la recolección de basura, agua y seguridad pública, entre otros.

Este Gran Toronto, conformado por las provincias de Peel, York, Halton, Durham y obviamente Toronto, se centró en establecer planes rectores de desarrollo, mismos que son actualmente aplicados por los administradores de ciudades, coordinados por el “Minister of Municipal Affairs and Housing” Ministro de Asuntos Municipales de la ciudad de Toronto, cabe resaltar que los

¹⁰ REGLAMENTO ORGÁNICO DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID, Ibid. Disposición Adicional Cuarta, Pág. 43.

administradores o gerentes de ciudades están al margen de la política partidista de quienes sean electos en los cargos de elección popular.¹¹

El Consejo Ciudadano de Toronto se integra por un Alcalde y 44 Consejeros, la ciudad se divide en 44 distritos, cada una de las cuales elige un Consejero, las elecciones se desarrollan cada tres años, la próxima se llevará a cabo en noviembre próximo, no existen partidos políticos.¹²

Esta experiencia nos permite visualizar que la profesionalización en la administración pública municipal es indispensable para el buen éxito de las ciudades o municipios, sobre todo porque de manera armónica sustenta el desarrollo integral.

3.3.- New York, Estados Unidos

Puede el Administrador presentar propuestas de modificación a reglamentos o a la normatividad municipal, pudiendo el Cabildo aprobarlas, modificarlas o rechazarlas, conservando ante todo, su calidad de máxima autoridad a nivel local.

Es responsable de que el gobierno local optimice sus condiciones económicas y operativas, es un servidor público cuyas funciones van más allá de asesorar al cabildo y somete para aprobación del cabildo el presupuesto anual tomando como base criterios de eficacia, eficiencia y rendimiento económico-administrativo.

El administrador propone reformas a la normatividad municipal y a la estructura orgánica operativa del municipio, proponiendo programas de eficientación para la prestación de servicios públicos, no designa a titulares de áreas, únicamente los asiste al igual que a sus subordinados.

Este sistema de gobierno no está restringido a ciudades, se usa en pueblos por igual, actualmente existen mas de 3,400 ciudades y pueblos en todo el mundo cuyo gobierno se apoya en la figura del Administrador Municipal o City manager, en los Estados Unidos de América, mas de 89 millones de ciudadanos viven en municipalidades que operan bajo el sistema de gobierno en comento, un 30.09% de la población estadounidense.

En la Unión Americana existe una asociación denominada “International City-Country Manager Association” (ICMA) que se encarga de articular e incluso, capacitar a los administradores de ciudades y los somete a un Código de Ética.

Existe otro órgano de supervisión, fundado en 1894 y se denomina “Liga Cívica Nacional de Estados Unidos de América”, que es un centro de información sobre métodos para mejorar los gobiernos estatales y municipales.

¹¹ Traducido de http://www.toronto.ca/divisions/pdf/org_chat.pdf

¹² Traducido de <http://www.toronto.ca/council/structure.htm>

La mayoría de las grandes ciudades norteamericanas cuenta con los “City Managers”, según datos de la ICMA, al señalar que más de tres mil ciudades estadounidenses operan bajo este esquema, mismo que les permite tener viabilidad política, económica y social a sus gobiernos locales.

La oficina del City Manager de New York provee coordinación centralizada y liderazgo para una administración efectiva y una adecuada operación de servicios públicos, acorde a los lineamientos del Consejo Ciudadano, optimiza el rendimiento de cada Dirección y departamento, la oficina del City Manager elabora y somete al Consejo Ciudadano un plan de servicios municipales acorde a los objetivos del Consejo Ciudadano empleando técnicas gerenciales que aseguren la eficiencia en la aplicación de los recursos de la ciudad.¹³

El Alcalde y el Consejo de la ciudad son los facultados para la toma de decisiones, se enfocan al otorgamiento y eficientación de los servicios públicos municipales, el crecimiento armónico y ordenado del municipio, elaboración e implementación de proyectos de desarrollo económico, usos de tierra y otras temáticas importantes, los miembros del Consejo Municipal se enfocan no sólo en la creación de medidas enfocadas a la atención de las problemáticas, sino al seguimiento de su aplicación.

El Cabildo contrata al Administrador Municipal para dirigir la administración municipal, es responsable de implementar las políticas y acuerdos del Cabildo, los miembros del Cabildo se apoyan en el Administrador Municipal para que sus acciones y desempeños sean respaldados con asesoría profesional, asimismo asegura estabilidad financiera, facilitando planeación estratégica, programando desarrollo integral del municipio así como una eficiente política económica, puede participar en todas las sesiones de cabildo en que se discutan temas materia de administración municipal, sin embargo carece de voto y su participación se reduce a complementar con información detallada los temas a discusión a efecto de que los miembros del cabildo tomen sus decisiones de manera informada u responsable.

El Administrador Municipal se asegura que los directores de cada área garanticen que los servicios que otorgan sean efectivos y eficientes, asimismo elabora un presupuesto anual que es sometido a aprobación del Cabildo, mismo que contempla el pago de todos los servicios que presta el Ayuntamiento a los ciudadanos.

¹³ City manager, The City Organization: How it works, www.newyork.gov/clerk, official website of the City of New York, USA, 2006

CAPÍTULO IV
RÉGIMEN LEGAL DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

CAPÍTULO IV

Régimen legal del Municipio en México

4.1.- Antecedente etimológico

“La voz Municipio surge como concepto jurídico y por primera vez en Roma, proviene de *munus munare* que significa carga, gravamen o prestación, recordemos que a cambio del derecho a autogobernarse los pueblos sometidos debían pagar un tributo, esto es un *munus*. Munis es quien está obligado a las prestaciones, un *municipum* es el conjunto de los obligados a pagar el tributo. Y así nace la idea de *com munis*, o sea, quien pertenece con los otros a un Municipio, debiendo pagar con ellos las cargas municipales, en las *munus, munare* o finalmente Municipio.

También se ha querido explicar etimológicamente el término Municipio a través de la voz francesa *commune*, adjetivo plural que significa conjunto de derechos consuetudinarios de la comunidad; asimismo mediante las voces *jura commnuia*, que significa juramento y acción aunada o conjunta.¹

4.2.- Conceptos diversos de Municipio

“Es una entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas de acuerdo a sus propios fines, es la célula básica para la división política del país, el municipio es una comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y por ende, con capacidad política y administrativa”²

Littre lo define:

“Municipio significa en el régimen feudal el cuerpo de los burgueses de una sociedad o un burgo que han recibido una carta que les da derecho a gobernarse por sí mismos”.³

Ahora bien, la maestra Teresita Rendón Huerta señala:

“El término *municipum* deriva de *Munía Capare*, que era el acto voluntario por el cual la comunidad de habitantes aceptaba las cargas de interés público.”⁴

Existen algunos autores que al definir al Municipio, le dan importancia fundamental al elemento humano y al vínculo social de vecindad, entre estos grupos se encuentran:

¹ Robles Martínez Reynaldo, Opus citatis, Pág. 138.

² González Aréchiga, Bernardo, PROFUNDIDAD DE LA REFORMA AL MUNICIPIO Y LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Escuela de Graduados en Administración Pública EGAP 2005, México. Pág.

⁴

³ 72 Ibidem, Littre, citado por Dutailis.

⁴ Rendón Huerta, Teresita. Op. Cit. Pág. 55.

Cuesta “El municipio es una sociedad de familias e individuos unidos por el vínculo de la contigüidad de domicilio o habitación permanente y por las relaciones y necesidades comunes que de la misma se deriven”.⁵

Colmerio: “El municipio significa lazo de vecindad y participación en los derechos y cargos comunes”.⁶

Y en apoyo de esta postura Adolfo Posada nos dice:

“Lo característico del municipio es la vecindad. Por eso podría decirse que el municipio es el núcleo social de la vida humana determinado o definido naturalmente por las necesidades y relaciones de la vecindad; el municipio, en efecto es esencialmente un núcleo de vecinos, o sea de personas que viven en un espacio contiguo, seguido, el cual se define según las condiciones reales de la vecindad”.⁷

Otros autores le dan gran importancia al elemento territorial:

Mendieta y Núñez: “El municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del Ayuntamiento”⁸

Hay criterios con base en el fin del municipio:

Gabino Fraga: “El municipio no constituye una unidad soberana dentro del estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción determinada”⁹

Miguel de la Madrid: “El municipio es sociedad natural domiciliada. El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa...”

Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal.¹⁰

La enciclopedia jurídica Omeba define al municipio contemplando los tres aspectos más importantes, elemento humano, el territorio y el gobierno.

“Municipio es, jurídicamente, una persona moral constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses y que depende siempre en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el estado provincial o nacional.”¹¹

⁵ Ibíd. Pág. 139.

⁶ Ibíd. Pág. 139.

⁷ Ibíd. Pág. 140.

⁸ Ibíd. Pág. 140.

⁹ Ibíd. Pág. 141.

¹⁰ Ibíd. Pág. 141.

¹¹ Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo I, Pág. 142, último párrafo Argentina, 1976

Reynaldo Robles: “El municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación territorial que es la base de la división política, administrativa y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior.”¹²

Las características del municipio, de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 de la Constitución Federal Mexicana son las siguientes:

- El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.
- El municipio está previsto como organización política – administrativa, y su personalidad jurídica le es conferida en la propia Constitución Federal y en las Constituciones locales, señalando en ambas las bases de su régimen y organización.
- Tiene patrimonio propio.
- El municipio es gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el gobernador del Estado. Impera también el principio de no reelección inmediata.
- Los municipios administran libremente su hacienda formada con las contribuciones que señalen las Legislaturas de los estados, que en todo caso deberán ser suficientes para atender sus necesidades.
- La personalidad jurídica del municipio está reconocida en el artículo 115 Constitucional, fracción II; en consecuencia, son personas sujetas de Derecho Público, órganos político – administradores con autonomía para tomar decisiones, suministrar y distribuir las cuestiones estrictamente locales dentro de su territorio.
- El Ayuntamiento es un cuerpo colegiado de elección popular directa de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 Constitucional; a él corresponde ejecutar todas las atribuciones inherentes al municipio. Celebra sus sesiones periódicamente; sus decisiones o resoluciones se denominan resoluciones de Cabildo, se anotan en un libro que se llama libro de Cabildo y su certificación corresponde al Secretario del Ayuntamiento.

Dentro de la organización municipal, el Ayuntamiento es el máximo órgano de gobierno y se distingue por ser, a diferencia de los ámbitos federal y estatal, cuya responsabilidad recae sobre un solo individuo, ya sea, el presidente de la República o el Gobernador del Estado, un cuerpo colegiado y deliberante, de elección popular, a cuyo cargo queda la administración del municipio y está integrado por el presidente municipal, los síndicos y regidores que conforme a su población, correspondan.

El marco jurídico mexicano otorga a los Ayuntamientos la facultad para elaborar y publicar, de acuerdo con las normas que expidan las legislaturas locales, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus circunscripciones territoriales, es decir, otorga a los Ayuntamientos la facultad reglamentaria que se traduce en la capacidad de formular, instrumentar y aplicar las leyes

¹² Robles Martínez Reynaldo, Op. Cit. Pág. 143.

estatales en el ámbito territorial del municipio correspondiente, a través de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general.

El bando de policía y buen gobierno, también conocido como bando municipal, es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regulan la organización política y administrativa de los municipios, establecen las obligaciones de los habitantes y vecinos, así como las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción.¹³

4.3.- Elementos.

4.3.1. Población

Los maestros Jellinek y Robles coinciden en que: "Los hombres que pertenecen a un estado, forman su población."¹⁴

Kelsen: "Una pluralidad de hombres no constituye una unidad, sino porque existen en un orden jurídico unificado."¹⁵

Todo municipio, al ser la célula de organización requiere de una población, pero de una población unida por vínculos de identificación como los que dan un mismo lenguaje, un mismo pasado histórico, las tradiciones, los lazos de sangre, la religión, e inclusive la alimentación y el vestido.

Esto significa que el municipio es el asiento de la convivencia y no el de la mera coexistencia, siendo necesario que su población tenga relaciones de vecindad, de proximidad, de intereses comunes, de ayuda mutua, de colaboración, de solidaridad, de integración. No basta la simple coexistencia de respeto, sino es indispensable una amplia identificación entre la población del Municipio, que para no sólo ser un conjunto de humanos, requiere estar organizada en asociación de vecindad.

4.3.2. Territorio

CARLOS F. QUINTANA ROLDÁN, señala: "el territorio aparece como el sustrato básico de la estructura, organización y funcionamiento de los grupos sociales, los que necesitan invariablemente una base territorial donde habrán de ejercer sus actividades... existen varios grupos en los que el territorio constituye su elemento cohesivo y trascendente, por lo que se les denomina grupos territoriales."¹⁶

Dentro del ámbito que nos ocupa, se ha estudiado el territorio municipal, principalmente de la siguiente forma:

¹³ MARTÍNEZ CABAÑAS Gustavo. La Administración Estatal y Municipal. INAP, México página 98.

¹⁴ Ibíd., Pág. 143.

¹⁵ KELSEN, Hans Teoría General del Derecho y del Estado. Textos Universitarios México, 1995.

¹⁶ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. Pág. 147.

- El sistema geométrico o francés: Proviene de las ideas de la revolución Francesa, la que en su afán de mantener la indivisibilidad del estado, suprimió toda forma asociacional o intermedia entre el estado y el individuo en donde imperaba la supremacía de la ley como expresión de voluntad general, que dio origen al sistema “que considera que el estado tiene atribuciones irrestrictas para adaptar la división del territorio a las necesidades de la administración pública, sin considerar las formaciones naturales”. El sistema francés desapareció la antigua división natural de sus ciudades, estableciendo una nueva división geométrica artificial, en departamentos y comunas.
- El sistema natural o suizo. Se basa en el aspecto sociológico y señala que la división del territorio se acomoda a la topografía natural de los lugares a la tradición e historia de los mismos. En este sistema se atiende a la naturaleza del territorio por lo que los municipios se clasifican en urbanos, rurales y mixtos.
- El sistema mixto o inglés: es este sistema se puede aplicar la división artificial del territorio o bien se puede respetar la división históricamente establecida, esto es, se toma en cuenta las condiciones y la convivencia para respetar o crear un territorio.¹⁷

Respecto a la división del territorio en México, el maestro Don José Boza Moreno afirma que: “El territorio nacional viene dividido en una multitud de territorios municipales limitados por fronteras particulares, que sirven de solares a los vecindarios... Los polígonos municipales los determina el estado nacional. En efecto: el estado nacional es la única autoridad que tiene jurisdicción para fraccionar el territorio de la nación en polígonos municipales y modificarlos por medio de sus poderes legislativo y ejecutivo.”¹⁸

4.3.3. Gobierno

Tanto la Constitución Federal en su artículo 115, como las constituciones locales y sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales establecen que el gobierno del Municipio estará a cargo de un Ayuntamiento, el cual podemos definir como “el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y número de regidores que establezcan las leyes de cada estado.”¹⁹

El presidente municipal es quien dirige las sesiones del Ayuntamiento, contando con voz y voto para el caso de empate de alguna decisión cuenta con voto de calidad.

Asimismo, es quien cumple y debe hacer cumplir la ley orgánica municipal, así como otros ordenamientos o disposiciones legales municipales; es quien ejecuta las determinaciones y resoluciones así como todo tipo de acuerdos del Ayuntamiento, es quien ordena la publicación de los bandos municipales,

¹⁷ Ibidem Pág. 149 y 150.

¹⁸ Ibid. Pág. 151

¹⁹ Quintana Roldán, Carlos. Opus citatis, Pág. 205.

reglamentos y además propone al Ayuntamiento los nombramientos del tesorero municipal, secretario y otros servidores públicos; de igual forma, es quien informa al Ayuntamiento y a los ciudadanos del municipio el estado que guarda la administración municipal.

Los síndicos representan jurídicamente al municipio, defienden los intereses municipales y de manera principal los de carácter patrimonial, deben asistir puntualmente a las sesiones de Cabildo que hayan sido convocadas, asimismo, vigilan que los oficiales conciliadores cumplan y respeten las garantías individuales que asisten a los detenidos y cuando no hay un ministerio público en la localidad o cercanía, realizan las primeras diligencias de averiguación previa.

Por su parte, los regidores son quienes suplen al presidente municipal en sus faltas temporales, deben asistir puntualmente a las reuniones de Cabildo y sobre todo, vigilan las áreas materia de la administración pública municipal que les son encomendadas.

4.4.- Características del Municipio

4.4.1.- Autarquía

Es un concepto de origen aristotélico, la cual se manifiesta en la capacidad del municipio para proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afecten a su comunidad.²⁰

Señalaba Aristóteles "...Toda ciudad es una especie de comunidad... muchedumbre de ciudadanos para vivir con autarquía y que toda comunidad está constituida a causa de algún bien..."²¹

"Los objetivos autárquicos y las finalidades inherentes a la autonomía no podrían lograrse sin una organización, es decir, un conjunto de órganos de gobierno que, dentro de su respectiva competencia, ejerzan las funciones públicas tendientes a la consecución de unos y otras."²²

4.4.2.- Autonomía

Es otra de las características del municipio, sin embargo, aunque evidentemente autonomía y municipio son términos diferentes en su concepción y significado, son indisolubles en su aplicación²³, como se demostrará mas adelante.

Los reglamentos expedidos por el Ayuntamiento establecen las normas de relación y de convivencia; un carácter general, abstracto e impersonal, son de interés público y de observancia obligatoria, un modelo del deber ser, basado

²⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL, Edit. Porrúa, México, 1994, Pág. 889.

²¹ Covarrubias Dueñas, José. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN MÉXICO, Edit. Porrúa, México, 1998, Pág. 17.

²² Burgoa Orihuela, Ignacio. Opus Citatis Pág. 889.

²³ Covarrubias Dueñas, José. Opus Citatis, Pág. 16

en la cultura, desarrollo identidad, valores y costumbres, en el marco del derecho vigente y el “acuerdo social”, estableciendo fronteras jurídicas entre lo permitido y lo prohibido en el municipio.

Los beneficios de la reglamentación son que evita la actuación discrecional y subjetiva de la autoridad, asegura que los actos de gobierno se fundamenten en el principio de legalidad, generalizando e igualando a la ciudadanía, definiendo actos, situaciones, procedimientos, además de sancionar las infracciones cometidas.

El reglamento debe ser elaborado con la participación de los ciudadanos, del dominio público, será sencillo, claro, preciso, comprensible, la autoridad deberá cumplirlo y hacerlo cumplir, sin contradecirse con otras disposiciones jurídicas y administrativas, siendo diseñado para servir, no para castigar.

La enciclopedia jurídica Omeba señala: “el sentido de esta palabra ha variado con el tiempo. Los griegos llamaban “*autonomoi*” y los romanos “*autonomi*” a los estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero. Este es el verdadero significado de la palabra, según la cual, autonomía equivale a independencia y sólo puede aplicarse a los estados independientes. No obstante, de un hecho histórico, surge que no siempre se ha dado a la palabra su verdadera acepción.”²⁴

Actualmente se habla de autonomías regionales, provinciales y comunales, con distintos alcances, pero nunca con la significación de independencia, sino de descentralización política.

Debe entenderse en su acepción actual como la facultad de una comunidad de gobernarse a sí mismo, mediante sus propias leyes y por autoridades elegidas de su seno.

También podríamos definirla, dentro del sistema de descentralización política de algunos estados modernos, como la facultad de algunos territorios subordinados a un poder central, de tener su propio gobierno, dictar sus leyes y elegir a sus autoridades, bajo la tutela del poder central de acuerdo a los principios generales que rigen las instituciones políticas del estado al cual pertenecen. Tal definición comprende el caso de las provincias en un sistema federal de gobierno como el de la mayoría de los países americanos.”²⁵

4.5.- Análisis jurídico del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, surge como el marco legal para regular a la célula de la administración pública, el Municipio, mismo que tuvo como objetivo el de eficientar los servicios públicos y el gobierno con la población.

²⁴ Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo I, Argentina, 1976, Pág. 961.

²⁵ Enciclopedia Jurídica OMEBA, Opus Citatis, Pág. 961.

Dicho Artículo ha sufrido diversas modificaciones desde su primera publicación en febrero de 1917, hasta la más reciente de noviembre de 1999.

Diversos autores consideran que el Municipio es un organismo descentralizado, toda vez que tiene personalidad jurídica propia, autonomía e ingresos propios. Para otros autores no debe ser considerado un organismo descentralizado, ya que su competencia jurídica está perfectamente establecida en el Artículo 115 de la Carta Magna.

Para analizar la evolución del artículo que nos ocupa, considero necesario presentar el texto original que guardaba en la Constitución de 1917, partiendo de esta redacción original, le daré seguimiento a todas y cada una de las reformas que ha sufrido este precepto, puntualizando si va acorde o no con el espíritu del constituyente.

TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

TÍTULO QUINTO. DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN Y DEL DISTRITO FEDERAL.

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán suficientes para atender a sus necesidades.
- III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

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

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

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

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

Después del intenso debate para establecer la redacción de este artículo en la Constitución de 1917 y particularmente, para redactar la fracción segunda, el constituyente fijó las bases de cual era la importancia del municipio y más aún, cómo quería que éste tuviera su aplicación en la vida práctica.

El municipio, como todas las demás figuras jurídicas, ha tenido que evolucionar y cambiar para adecuarse a la realidad social de la época en que tenga su aplicación y vigencia, de esta forma, analizaremos cual ha sido su desarrollo y evolución dentro de la Constitución general en el año de 1917 hasta la fecha.

4.6.- El Municipio en la Constitución del Estado Libre y Soberano de México

Los elementos que la legislación brinda al municipio son:

Carácter político.- El Municipio es la base de la división territorial y organización política y administrativa. Del texto Constitucional se deriva la obligación de los estados de la Federación de preservar al Municipio como base de la división territorial y de la organización política y administrativa.

Libertad municipal.- Nuestro sistema jurídico claramente establece al municipio libre, aunque esto no implica que sea independiente, éste debe subordinarse a la legislación federal y local, como también lo establece la norma Constitucional, esto es que el municipio coexiste con su propia competencia, la cual impide cualquier intromisión local o federal, así pues con la reforma del '99 quedó firme y fortalecida la libertad municipal.

Gobierno Municipal.- El Municipio cuenta con un órgano de gobierno colegiado denominado Ayuntamiento, que toma sus decisiones por mayoría de votos, integrado por un Presidente Municipal, Síndico o Síndicos y varios regidores según la legislación de cada estado.

Es imprescindible mencionar que la reforma del '99 es clara en establecer que el municipio será gobernado por un Ayuntamiento y las competencias que la Constitución otorga al mismo, serán ejercidas por éste exclusivamente.

Seguridad jurídica del Ayuntamiento.- La reforma del '99 dispone que los integrantes de los Ayuntamientos, ya sea por separado o conjuntamente, podrán ser privados de sus cargos, y esto será solamente por causas graves previstas en la ley, a juicio de las legislaturas correspondientes, después de practicar las diligencias que estime pertinentes y de oír a los afectados en defensa, su destitución no podrá ser acordada sino por más de las dos terceras partes de la legislatura local y el

acuerdo sólo tendrá validez si es aprobado en referéndum por la ciudadanía del municipio correspondiente.

No habrá autoridades intermedias entre el Ayuntamiento y el gobierno del Estado.- Esto se traduce en una prohibición total de nombrar autoridades que vigilen, fiscalicen, supervisen o controlen al Ayuntamiento.

La personalidad jurídica del Municipio.- Al ser el Municipio una persona colectiva de derecho, está en aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones, por lo tanto tiene capacidad de goce y ejercicio, para realizar los actos jurídicos de la competencia que la Constitución le consagra. No se puede dejar de mencionar que tiene total libertad de manejar su patrimonio de acuerdo a los requerimientos de la colectividad.

Sus facultades normativas.- El Ayuntamiento está facultado para expedir ordenamientos de carácter general, para regular su organización interna, la forma y términos en que va a prestar los servicios públicos de su competencia, las relaciones entre sus vecinos y sus órganos de gobierno, los bandos de policía y buen gobierno así como las que aseguren la participación ciudadana y vecinal, entre otras.

El Municipio y los servicios públicos.- A la luz del numeral en estudio, tenemos una lista de servicios públicos competencia del Municipio, pero en realidad es difícil determinar específicamente cuáles son los que están a su cargo y los que no (competencia concurrente), pues en un principio sólo son los que los vecindados requieran para satisfacer sus necesidades básicas. Con la reforma del 115 en 1999, se establece que los Municipios, previo acuerdo de sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse (asociación municipal) para la más eficaz prestación de los servicios públicos y que tratándose de Municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de su respectiva legislatura, lo cual posibilita al Municipio para mejor proveer en materia de servicios públicos.

La Hacienda del Municipio.- La hacienda municipal ha sido a lo largo de la historia un problema insuperable. *“no se puede obtener libertad política, libertad administrativa ni ninguna clase de libertad a base de aire, se requiere tener esa libertad a base económica,”*²⁶ Sobre esta cuestión, resultaría redundante hacer una referencia histórica, sólo se mencionará el contenido de la reforma al 115 en 1999 en los siguientes términos:

“Los Ayuntamientos, el ámbito de su competencia propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones...”

El Ayuntamiento también contará con las participaciones federales que le sean asignadas por las legislaturas locales anualmente, con los ingresos derivados de la prestación de servicios con la salvedad en cobro a los bienes utilizados por entidades paraestatales...”

4.7.- La Ley Orgánica Municipal y sus consideraciones sobre la administración municipal.

²⁶ JARA, Heriberto, citado por ROBLES Reynaldo op. cit.

La Ley Orgánica Municipal, es una ley Complementaria de la Constitución Local y del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; dentro de las muchas atribuciones que le otorga la misma al municipio, sobresalen las siguientes:

“Artículo 1.- Esta Ley es de interés público y tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales.

El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública, en términos del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2.- Las autoridades municipales tienen las atribuciones que les señalen los ordenamientos federales, locales y municipales y las derivadas de los convenios que se celebren con el Gobierno del Estado o con otros municipios.

Artículo 3.- Los municipios del Estado regularán su funcionamiento de conformidad con lo que establece esta Ley, los Bandos municipales, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 4.- La creación y supresión de municipios, la modificación de su territorio, cambios en su denominación o ubicación de sus cabeceras municipales, así como la solución de conflictos sobre límites intermunicipales, corresponden a la Legislatura del Estado.

Artículo 5.- Para el eficaz cumplimiento de sus funciones, los Ayuntamientos podrán coordinarse entre sí y con las autoridades estatales; y en su caso, con las autoridades federales, en los términos que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 6.- Los municipios del Estado son 125, con la denominación y cabeceras municipales que a continuación se especifican: (...)”

“ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS

Artículo 31.- Son atribuciones de los Ayuntamientos:

I. 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;

II. Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes; en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el Artículo 115, fracción III de la Constitución General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales;

III. Proponer ante la Legislatura local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso, por conducto del Ejecutivo del Estado;

IV. Proponer, en su caso, a la Legislatura local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos;

V. Acordar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas;

VI. Acordar, en su caso, la categoría y denominación política que les corresponda a las localidades, conforme a esta Ley;

VII. Convenir, contratar o concesionar, en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado;

VIII. Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales;

IX. Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;

IX Bis. Crear en el ámbito de sus respectivas competencias una Coordinación Municipal de Derechos Humanos, la cual será autónoma en sus decisiones;

X. 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;

XI. Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del Ayuntamiento; y de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana;

XII. Convocar a elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana;

XIII. Solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;

XIV. Municipalizar los servicios públicos en términos de esta Ley;

XV. Aprobar en sesión de Cabildo los movimientos registrados en el libro especial de bienes muebles e inmuebles;

XVI. Acordar el destino o uso de los bienes inmuebles municipales;

XVII. Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal; para la designación de estos servidores públicos se preferirá en igualdad de circunstancias a los ciudadanos del Estado vecinos del municipio;

XVIII. Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio;

XIX. Aprobar su presupuesto de egresos;

XX. Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México;

XXI. Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes;

XXII. Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio;

XXIII. Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente;

XXIV. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades el control y la vigilancia sobre 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 privadas; planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas;

- XXV. Constituir o participar en empresas Paramunicipales y Fideicomisos;
- XXVI. Enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del municipio, previa autorización, en su caso, de la Legislatura del Estado;
- XXVII. Promover y apoyar los programas estatales y federales de capacitación y organización para el trabajo;
- XXVIII. Desafectar del servicio público los bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común;
- XXIX. Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal;**
- XXX. Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado;
- XXXI. Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio;
- XXXII. Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación;
- XXXIII. Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales;
- XXXIV. Publicar por lo menos una vez al año la “Gaceta Municipal” como órgano oficial para la publicación de los acuerdos de carácter general tomados por el Ayuntamiento y de otros asuntos de interés público;
- XXXV. Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos;
- XXXVI. Nombrar al cronista municipal para el registro escrito del acontecer histórico local, que preserve y fomente la identidad de los pobladores con su municipio y con el Estado y que supervise el archivo de los documentos históricos municipales;
- XXXVII. Promover en la esfera de su competencia lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones;
- XXXVIII. Las demás que le señalen otras disposiciones legales.”

REQUISITOS LEGALES PARA SER SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL

El éxito o el fracaso de las administraciones municipales se debe al personal que integra la administración pública de los Ayuntamientos, toda vez que el Secretario, Tesorero, Directores, etc.; no son electos por la población como ocurre con los integrantes del Cabildo, estos servidores públicos son propuestos por el Edil en turno y generalmente avalados por el Cabildo respectivo, con lo que es claro que su vigencia tiene un límite de tres años, es decir, el tiempo que dura el Presidente Municipal en funciones.

La posibilidad de designar a los integrantes de la administración municipal es una facultad legal, pero en la operación es poco productiva, ya que en pocos casos se les da continuidad a los planes y programas de desarrollo municipal, como fueron concebidos y el servidor público en turno le imprime su sello personal, lo que genera en la mayoría de los casos la mala prestación de servicios públicos a la ciudadanía.

Como veremos más adelante, la propuesta de la creación de un servidor público municipal con la experiencia, conocimientos, honorabilidad probada que funja como un Administrador General Municipal que dure en su encargo, no solamente los tres años, sino que incluso trascienda, permitirá dar continuidad a los programas y planes municipales.

Por otra parte, la ley en comento señala:

“Artículo 32.- Para ocupar los cargos de secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares se deberán satisfacer los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano del Estado en pleno uso de sus derechos;

II. No estar imposibilitado para desempeñar cargo, empleo, o comisión pública;

III. No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional.

Asimismo, en la Ley Orgánica se establecen las responsabilidades de los servidores públicos municipales:

Artículo 168.- ***Son servidores públicos municipales, los integrantes del Ayuntamiento, los titulares de las diferentes dependencias de la administración pública municipal y todos aquellos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la misma.*** Dichos servidores públicos municipales serán responsables por los delitos y faltas administrativas que cometan durante su encargo.

Artículo 169.- En delitos del orden común, los servidores públicos municipales no gozan de fuero ni inmunidad, pudiendo en consecuencia proceder en su contra la autoridad competente.

Artículo 170.- Por las infracciones administrativas cometidas a esta Ley, Bando y reglamentos municipales, los servidores públicos municipales incurrirán en responsabilidades en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.”

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

“Artículo 7.- La extensión territorial de los municipios del Estado, comprenderá la superficie y límites reconocidos para cada uno de ellos.

Artículo 8.- La división territorial de los municipios se integra por la cabecera municipal, y por las delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas, con la denominación, extensión y límites que establezcan los Ayuntamientos.

Artículo 9.- Las localidades establecidas dentro del territorio de los municipios podrán tener las siguientes categorías políticas:

I. CIUDAD: Localidades con más de quince mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano; hospital, mercado, rastro, cárcel y panteón; instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas; y centros educativos de enseñanza preescolar, primaria, media y media superior;

II. VILLA: Localidades entre cinco mil y quince mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano; hospital, mercado, cárcel y panteón; y centros educativos de enseñanza primaria y media superior;

III. PUEBLO: Localidades entre mil y cinco mil habitantes, servicios públicos indispensables, cárcel y panteón; y centros educativos de enseñanza primaria;

IV. RANCHERÍA: Localidades entre quinientos y mil habitantes, edificios para escuela rural, delegación o subdelegación municipal;

V. CASERÍO: Localidad de hasta quinientos habitantes.

El Ayuntamiento podrá acordar o promover en su caso la modificación de categoría política de una localidad, cuando ésta cuente con el número de habitantes indicado.

Artículo 10.- Las localidades podrán oficialmente ser elevadas a la categoría política de ciudad mediante la declaración de la Legislatura a promoción del Ayuntamiento.

Artículo 11.- Los municipios estarán facultados para aprobar y administrar la zonificación de su municipio, así como para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas.

Artículo 12.- Los municipios controlarán y vigilarán, coordinada y concurrentemente con el Gobierno del Estado, la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, en los términos de la ley de la materia y los Planes de Desarrollo Urbano correspondientes.”

POBLACIÓN

“Artículo 13.- Son habitantes del municipio, las personas que residan habitual o transitoriamente dentro de su territorio.

Artículo 14.- Los habitantes del municipio adquieren la categoría de vecinos por:

I. Tener residencia efectiva en el territorio del municipio por un período no menor de seis meses.

II. Manifiestar expresamente ante la autoridad municipal el deseo de adquirir la vecindad.

La categoría de vecino se pierde por ausencia de más de seis meses del territorio municipal o renuncia expresa.

La vecindad en un municipio no se perderá cuando el vecino se traslade a residir a otro lugar, en función del desempeño de un cargo de elección popular o comisión de carácter oficial.”

ATRIBUCIONES PARA LA CREACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, contempla que los Ayuntamientos deberán contar con planes de desarrollo que les permitan establecer las políticas económicas, sociales y de hacienda pública que permitan otorgar servicios públicos a la ciudadanía.

La base del desarrollo municipal debe estar más allá de los períodos gubernamentales municipales de tres años, por ello, estos planes deben ser analizados e incluso aprobados por organismos no gubernamentales y sectores empresariales que faciliten la inversión y por ende, el desarrollo municipal ordenado.

“Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal

Artículo 82.- La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, se integrará con ciudadanos distinguidos del municipio, representativos de los sectores público, social y privado, así como de las organizaciones sociales del municipio, también podrán incorporarse a miembros de los consejos de participación ciudadana.

Artículo 83.- La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal tendrá las siguientes atribuciones:

I. Proponer al Ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal;

II. Consolidar un proceso permanente y participativo de planeación orientado a resolver los problemas municipales;

III. Formular recomendaciones para mejorar la administración municipal y la prestación de los servicios públicos;

IV. Realizar estudios y captar la información necesaria para cumplir con las encomiendas contenidas en las fracciones anteriores;

V. Gestionar la expedición de reglamentos o disposiciones administrativas que regulen el funcionamiento de los programas que integren el Plan de Desarrollo Municipal;

VI. Comparecer ante el Cabildo cuando éste lo solicite, o cuando la comisión lo estime conveniente;

VII. Proponer, previo estudio, a las autoridades municipales, la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o el mejoramiento a los ya existentes mediante el sistema de cooperación y en su oportunidad promover la misma;

VIII. Desahogar las consultas que en materia de creación y establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro del municipio, les turne el Ayuntamiento;

IX. Formar subcomisiones de estudio para asuntos determinados;

X. Proponer al Cabildo su reglamento interior.

Artículo 84.- El presidente municipal, al inicio de su período Constitucional, convocará a organizaciones sociales de la comunidad para que se integren a la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Artículo 85.- La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal ***contará con un mínimo de cinco miembros encabezados por quien designe el Ayuntamiento, y podrá tener tantos como se juzgue conveniente para el eficaz desempeño de sus funciones, los cuales durarán en su encargo el período municipal correspondiente.***

4.8.- La Administración Municipal en el México actual

Puede afirmarse que en la administración municipal se generan todas las formas de organización y administración, en virtud de lo cual esquematizaremos las fórmulas mas representativas.²⁷

Las reglas generales son las siguientes:

²⁷ PONTIFES MARTÍNEZ, Arturo, Marco Institucional y Jurídico del Municipio, publicado en la Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. México, 2002, Pp. 115-117.

- 1ª El presidente municipal es el representante y titular de la administración.
- 2ª El Cabildo determina la organización sujetándose a los principios generales de la Ley Orgánica Municipal.
- 3ª Algunos cargos son designados por el Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.
- 4ª La gestión, seguridad pública, obras y servicios públicos en las localidades fuera de la cabecera municipal es organizada y asumida como responsabilidad por parte de autoridades auxiliares.
- 5ª El patrimonio del municipio está sujeto a la legislación estatal de bienes patrimoniales y su gestión es fiscalizada por parte de la legislatura del estado.
- 6ª Los actos de autoridad del municipio tienen un respaldo legal y reglamentario, en consecuencia son vinculantes y pueden exigirse por medio de la acción coactiva.
- 7ª La administración municipal tiene funciones reconocidas desde el artículo 115 constitucional, en materia de hacienda municipal, reglamentación general, servicios públicos, planeación, administración y regulación del desarrollo urbano.
- 8ª Los actos de autoridad de la administración municipal se resuelven en última instancia en la jurisdicción del municipio por parte del Ayuntamiento y en la jurisdicción estatal por una autoridad competente en dicha materia.

Administración centralizada

Representa en el organigrama todas aquellas unidades orgánicas que dependen directamente del Presidente Municipal y cuyas encomiendas son de carácter aplicativo a las resoluciones que determine el Cabildo por conducto del alcalde.

Son cuatro las áreas más importantes a partir de las cuales puede crecer la estructura y especializarse las funciones de la administración: Secretaría Municipal, con funciones de gobierno interior y censales al interior del Cabildo; Dirección de Obras y Servicios Públicos, como dependencia gestora de la infraestructura, equipamiento y servicios de las localidades; Tesorería Municipal, con funciones hacendarias en los rubros de organización, planeación y ejercicio del ingreso, gasto y patrimonio y, Seguridad Pública, como instancia de la autoridad que tiene como misión la salvaguarda del orden, paz y tranquilidad pública.

Administración desconcentrada

La forman unidades administrativas que operan: fuera de la cabecera municipal o fuera de las instalaciones de la presidencia, pero con cierta libertad para organizarse internamente y dar trámite a los asuntos que les han sido encomendados en la administración municipal. Dependen en línea directa del presidente municipal, quien les otorga sus rangos de decisión y acción. Como ejemplo de estas unidades orgánicas pueden citarse las casas de cultura municipal.

Administración descentralizada

Constituye un régimen administrativo especial en la medida en que los órganos que se crean como entidades paramunicipales o descentralizadas del municipio, adquieren personalidad jurídica y patrimonio propios, además de que deben ser constituidas por un decreto de la legislatura del estado. En este sentido el Cabildo no puede por sí declarar la existencia de uno de estos órganos. El supuesto de estas entidades es su mayor capacidad de acción y un manejo más autónomo de su gestión, recursos, organización y programas que le competen. Sin embargo, el Ayuntamiento puede establecer controles especiales para garantizar su apego a los planes y programas establecidos para el municipio. Un ejemplo de estos organismos se encuentra en los sistemas DIF o en los organismos operadores del agua potable.

Administración por convenio

Se trata de una fórmula participativa entre dos o más instancias de gobierno, por ejemplo, entre dos municipios o entre el gobierno del estado y dependencias del Ayuntamiento. Su principal marco de actuación lo constituye el convenio de coordinación o colaboración. Por ejemplo el caso de tránsito municipal.

Administración por concesión

Alternativa de encomendar a un particular la prestación de un servicio público bajo reglas establecidas por el Ayuntamiento y previo el otorgamiento de una concesión cuyo contenido fija las normas de actuación y provisión de servicios por parte del concesionario. El Ayuntamiento adquiere una posición reguladora y de vigilancia y fiscalización de los términos, características y demás atributos de la prestación de servicios, puede asimismo declarar revocada la concesión cuando se incumplan los términos en que fue otorgada, por interés público o para garantizar la exacta prestación del servicio.

Administración por colaboración

Formas de gestión de obras, servicios y asuntos públicos con la participación organizada de la comunidad municipal.

Está plenamente justificada la existencia de un gobierno y de una autoridad que pueda regular la convivencia, que pueda asegurar las condiciones para que los ciudadanos puedan trabajar y tener una perspectiva de futuro, ése es fundamentalmente el papel del gobierno en la localidad.

Esto es responsabilidad de un cuerpo colegiado que permite integrar y encauzar el trabajo de las autoridades, ciudadanos, funcionarios y empleados municipales para alcanzar los objetivos deseados, aprovechar de manera óptima los recursos humanos, materiales y técnicos proponiendo reglas y mecanismos para alcanzar resultados.

Si bien es cierto, el marco normativo municipal es aún frágil, los gobiernos municipales están trabajando en su adecuación y/o actualización,

aprovechando su facultad Constitucional “para aprobar bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia”. De lo anterior, existen datos²⁸, que dan muestra de ello: En 1995, el 55% de los municipios del país no contaba con una reglamentación de la administración municipal. Para el año 2000, el 60% de los Ayuntamientos cuentan con Reglamento Interior del Ayuntamiento de los cuales el 77% está actualizado.

De igual forma, el 48% de los municipios cuenta con un Reglamento de Obras –contra el 46% en 1995- y el 35% con un reglamento de Administración, de los cuales, el 80% y 78%, respectivamente, están actualizados.

Estos avances demuestran el interés de los Alcaldes por establecer un orden en el manejo de los recursos y en los sistemas de seguimiento. Se observa un aumento en el número de municipios que cuentan con una reglamentación específica sobre las facultades que le otorga el artículo 115 Constitucional. El 50% de los municipios tienen reglamentados sus servicios públicos así como la zonificación, uso de suelo y fraccionamiento de lotes. En promedio, el 78% de la normatividad municipal se encuentra actualizada.

En materia de planeación En el 73% de los municipios cuentan con el Plan de Desarrollo Municipal aprobado por el Cabildo, y sus principales propósitos y prioridades por orden de incidencia son:

La ordenación del territorio, mejorar el rezago y la pobreza, seguridad pública, mejora de la planeación y gestión municipal, mejora de la administración y la gestión y recaudación de recursos financieros. De lo anterior se puede concluir que para los Ayuntamientos, después de los temas sociales, su modernización institucional es una alta prioridad.

En 1999, el 60% de los Ayuntamientos cumplió con por lo menos el setenta y cinco por ciento de las metas planteadas en sus planes de desarrollo. La problemática financiera es la principal causa para que los Ayuntamientos no cumplieran al menos con el noventa por ciento de sus metas.

La administración municipal es sensiblemente importante, a ella la sociedad en su conjunto reclama bienestar, desarrollo, seguridad, legalidad y transparencia en un estado eficaz, legítimo y democrático, por otro lado, el gobierno municipal, pretende contribuir al bienestar social, económico y político de la sociedad, generando bienes y servicios, estimulando la inversión y creando infraestructura.

Al hablar de finanzas públicas municipales se alude a la actividad que realiza el gobierno municipal con el fin de obtener tanto de los particulares como del sector público, los recursos necesarios para cumplir sus objetivos fundamentales.

²⁸ Los datos de referencia se obtuvieron de: Censo Nacional de Desarrollo Municipal, CEDEMUN - INEGI, 1995, Encuesta Nacional de Gestión Municipal, CIDE - INEGI, 1993, Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, INDESOL - INEGI, 2000

La hacienda municipal es el conjunto de actividades que tienen el fin de obtener y administrar los ingresos o recursos del municipio para prever sus gastos.

Es necesario evaluar el sistema actual de recaudación, fortalecer técnicas de ingreso, actualizaciones del registro de contribuyentes, capacitación en materia tributaria, simplificación administrativa, concientización sobre revaloración catastral, creación de fuentes propias de generación de recursos, inventario de fuentes de ingresos, mejorar funciones recaudatorias.

En gran parte de los Ayuntamientos los sistemas administrativos obsoletos o improvisados han dejado su lugar a esquemas organizacionales y capaces de responder a las demandas. Existe evidencia suficiente para establecer que los Ayuntamientos están trabajando para fortalecer el funcionamiento del aparato administrativo. Si bien en 1995 sólo 55% de los municipios llevaban a cabo acciones de evaluación, para el año 2000, cerca del 60% de los Ayuntamientos cuentan con áreas estratégicas como de Evaluación y/o de Planeación y Finanzas.

Si bien para el año 2000, solo 10 municipios no contaban con un Tesorero Municipal, es conveniente destacar 41% contó con un área de Oficialía Mayor y el 57% con la Contraloría Municipal. Estos datos contrastan con las cifras de 1995, cuando sólo 39% de los Ayuntamientos contaba con una Oficialía Mayor o equivalente. Es decir, en la gran mayoría de los Ayuntamientos existe un área responsable de la supervisión y planeación del ejercicio del gasto.

En cuanto al equipamiento un dato preocupante es que 60% de los municipios del país no tenía ningún equipo de cómputo para el año de 1995. La función de registro contable, cuando se llevaba a cabo, era manual en la mayoría de municipios.

En materia de profesionalización de servidores públicos municipales según el censo municipal, existían 121,676 empleados de base, 155,809 empleados de confianza y 59,550 empleados eventuales en el total de los municipios del país. A partir de este dato se puede pensar que cada año, debido a los períodos de gobierno, alrededor de 60,000 funcionarios municipales (empleados de confianza) se ven afectados por los cambios de gobierno. Desde una perspectiva conservadora se puede pensar que dos terceras partes de estos funcionarios repiten con el siguiente gobierno, esto generaría un total de 40,000 funcionarios que anualmente entran a la función municipal.

En términos de capacitación se trata de una empresa de gran magnitud, sobre todo por el hecho de que en ausencia de un sistema de servicio civil en el nivel local, ese ritmo de capacitación debería mantenerse permanentemente. Sin embargo lo alarmante es que lejos de atender este reto la capacitación que actualmente se lleva a cabo es prácticamente inexistente.

Si bien no se tienen datos a nivel nacional, en pequeñas muestras de municipios urbanos se observa que sólo un 5% de funcionarios municipales

han hecho una verdadera carrera en la administración municipal (dos o tres períodos de gobierno), 60% nunca habían tenido una experiencia previa en la administración municipal y tienen una antigüedad en el puesto menor a un año, lo cual indica que pese al corto tiempo de permanencia en la administración municipal se dan rotaciones frecuentes al interior de esa corta experiencia, lo cual agrava el problema.

Tampoco existen datos agregados a nivel nacional sobre el perfil de funcionarios municipales. Si se toma el caso de presidentes municipales, se observa que un 40% tiene una carrera universitaria, un 11% nivel de bachillerato, 15% secundaria o carrera comercial y 33% escolaridad primaria o menos. Este perfil es indicativo también del caso de funcionarios municipales, dado que entre los únicos datos disponibles se observa que menos de 40% de los funcionarios tienen una licenciatura.

Es importante mencionar que 60% de las administraciones municipales no tiene siquiera un área administrativa especializada en el manejo de recursos humanos. Además sólo un 20% de las administraciones municipales del país lleva a cabo actividades de capacitación y desarrollo de personal. Lo anterior nos da una idea de la gravedad del problema de la inexistente profesionalización en el ámbito municipal; problema por cierto poco atendido por los niveles federal y estatal de gobierno. En este sentido uno de los nuevos problemas derivados de esta situación se debe a la improvisada estrategia que algunos municipios urbanos llevan a cabo en materia de capacitación. Se trata de cursos poco orientados a las necesidades del personal municipal, es decir de cursos que forman parte de paquetes diseñados para otro tipo de realidades y no expresamente preparados para las diversas áreas problemáticas de las administraciones municipales en cuestión. Difícilmente sin partir de diagnósticos adecuados se podrá atacar los puntos críticos de la capacitación. Por otro lado buena parte de las pocas experiencias de capacitación conservan un formato tradicional de enseñanza, lo cual dificulta mucho lograr un nivel de aprendizaje adecuado y adaptado al tipo de problemas que enfrenta un funcionario municipal. Los cursos de formato tradicional y de contenido normativo difícilmente pueden ser de utilidad para participantes que se enfrentan día con día a situaciones de decisión, con información insuficiente, en las que la construcción de soluciones es un proceso negociado con diversos actores y en un contexto de recursos escasos. Es grave el rezago en materia de capacitación, sin embargo sería igualmente lamentable canalizar recursos a un formato de capacitación poco adaptado, en contenido y presentación, a las necesidades más apremiantes de la gestión municipal. Este panorama muestra que en la mayor parte de los municipios mexicanos se requiere un profundo esfuerzo por incorporar estructuras y sistemas administrativos adecuados a la nueva realidad municipal. Sin embargo en algunos municipios con mayor nivel de desarrollo, como es el caso de los municipios urbanos, aun cuando buena parte de los problemas mencionados existen, también se observan nuevos problemas.

Por una parte, se han dado experiencias de expansión excesiva de la burocracia municipal, es decir que en un deseo de mejorar la administración y atender de forma más eficiente la crecientemente compleja tarea municipal, se

ha intentado modernizar por la expansión del aparato administrativo. Nuevas estructuras se superponen a las anteriores generando un crecimiento horizontal y vertical de las estructuras que lleva más a la complejización de la gestión que a la modernización de la misma. Este dato se corrobora cuando se observa la tasa de crecimiento del gasto administrativo en el nivel municipal, la cual crece más rápido que cualquier otro rubro de gasto de la hacienda. Es posible que en muchos municipios urbanos del país se esté equivocando la estrategia de modernización de los sistemas administrativos, parecería necesario reflexionar más en el diseño de dicha estrategia ¿el reto es reconvertir los aparatos administrativos existentes o superponer nuevos aparatos en los anteriores? Obviamente la segunda opción es más rápida, pero no necesariamente más eficiente, sin embargo parece ser la opción hasta ahora preferida.

Por otra parte, se observa también en este tipo de municipios la incorporación creciente de grupos consultores que en muchos casos ofrecen sistemas de gestión poco probados en el ámbito municipal, se trata de inversiones de alto riesgo que no siempre mejoran la administración, en algunos casos sólo le dan una vestimenta acorde a las modas de la gestión más que una nueva posibilidad de desarrollo. Dicho en otros términos, se compra la solución antes de tener claro el problema de los actuales sistemas de gestión. Parecería necesario insistir más en el diagnóstico de los sistemas de gestión antes de avanzar en la sustitución de los mismos, dado que los costos de incorporar nuevos sistemas poco idóneos o poco eficaces puede generar una ineficiencia mayor que la que se quiere remediar.

CUADRO COMPARATIVO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN DE ERNESTO ZEDILLO Y VICENTE FOX²⁹

El nuevo Federalismo Documento base del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León(1995- 2000)	Metas alcanzadas en materia Municipal, durante el Sexenio de Ernesto Zedillo	Vicente Fox Quezada, Propone
<p>El Plan Nacional de Desarrollo Presentado por la Administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000) le otorga un valor significativo al Nuevo Federalismo.</p> <p>Lo anterior motivó que en ese mismo año emitiera el Titular del Ejecutivo Federal, el Decreto por el cual se aprobó el “Programa para el Nuevo Federalismo” (1995- 2000). De este documento se destacan los siguiente elementos:</p> <p>1. Federalismo y Descentralización 2. Federalismo hacendario 3. Renovación Municipal</p> <p>Federalismo y descentralización. “... Implica la transferencia de aquellas atribuciones y recursos, actualmente bajo la responsabilidad de las dependencias federales, susceptibles de ser ejercidas de manera más eficaz y eficiente por los gobiernos locales y que permitan una participación más directa de la población en la toma de decisiones de la gestión pública...” (educación, salud, desarrollo social, agricultura ganadería y</p>	<p>El Presidente Zedillo engloba su gestión con relación al nuevo federalismo de la siguiente manera, según el Sexto Informe de Gobierno:</p> <p>El 17 de enero de 1995, los partidos políticos suscribieron el Acuerdo Político Nacional que contenía los temas fundamentales para la reforma.</p> <p>Durante prácticamente un año y medio, el Gobierno Federal sostuvo negociaciones arduas y complejas con las dirigencias de los partidos políticos representados en el H. Congreso de la Unión, a fin de elaborar una reforma política que dejara satisfechas a todas las partes. Ello se logró finalmente.</p> <p>Por lo que respecta a los órdenes de gobierno, a lo largo de la Administración se ha dado un renovado impulso al federalismo como medio para mejorar la gestión pública frente a la gran diversidad nacional, así como para aproximar al gobierno con</p>	<p>Por su parte, Vicente Fox Quezada al referirse en su libro “Vicente Fox Propone”:</p> <p>Refiere: “ <i>Queremos un gobierno descentralizado, que declare la mayoría de edad de los estados y municipios; que propicie, no la simple desconcentración de funciones, sino un nuevo pacto federal en el que la Nación sea la suma de sus partes,...</i>”(Pág.31)</p> <p>Un gobierno descentralizado.</p> <p>- <i>Darle una nueva dimensión al pacto federal. Queremos que cada estado y municipio sea un gran promotor del desarrollo ya que, por su cercanía con la gente, conocen mejor los problemas y al mismo tiempo su obligación de rendir cuentas son mayores...</i></p> <p>-<i>Transferir a los gobiernos locales, en forma íntegra las facultades, atribuciones y competencias, de modo que cuenten con los recursos y el personal para atender las demandas, problemas y</i></p>

²⁹ FOX Quezada Vicente. FOX PROPONE, Ediciones 2000, México 2000, páginas 35 y 36.

<p>desarrollo rural, medio ambiente, recursos naturales y pesca etc.).</p> <p>Federalismo Hacendario <i>“...Requiere transformarse el actual Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, debe traducirse en una política tributaria más justa, a la vez eficaz para incrementar la recaudación y asignar mayores recursos a los gobiernos locales a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.”</i></p> <p>Renovación Municipal <i>“... los Ayuntamientos requieren de un marco jurídico y político claramente definido que responda a la nueva realidad pluralista del país... Por ello la renovación de los municipios mexicanos promoverá el fortalecimiento y ampliación de su gobernabilidad, entendida ésta como la capacidad de gobernar de una manera legítima y administrativamente eficaz...”</i></p>	<p>la sociedad y mejorar nuestra vida democrática. Se han fortalecido las capacidades de los tres órdenes de gobierno para atender las necesidades cotidianas de la población, redistribuyendo competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y recursos fiscales hacia entidades federativas y municipios.</p> <p>La reforma de noviembre de 1999 al artículo 115 de la Constitución dio la posibilidad:</p> <p>a) Que los municipios manejen sus sistemas de seguridad pública y se incorporen al Sistema Nacional de Seguridad Pública.</p> <p>b) Hoy se destina del ramo 33 alrededor del 70% de recursos directamente a los municipios.</p> <p>c) El municipio actúa con mayor autonomía para poder actuar en la administración de la hacienda pública. Hoy autorizan el uso del suelo, regulan el transporte urbano, recolección, traslado, tratamiento y disposición de residuos.</p> <p>d) Pueden celebrar convenios con gobiernos estatales y enviar iniciativas a los Congresos Locales.</p>	<p><i>expectativas de la ciudadanía... manejar sus recursos, ello implica también decidir en qué y cómo usarlos.</i></p> <p><i>-Ser equitativos en la distribución de los recursos, lo que no significa ignorar que algunas regiones están más desarrolladas que otras...</i></p> <p><i>-Redimensionar, por medio de un nuevo pacto federal, el papel que juegan gobierno y autoridades locales en la construcción de un país justo y competente...”</i></p>
---	--	--

4.9.- Análisis de casos de Municipios en el Estado de México

Según Laurence Tribe muchas revoluciones han comenzado por la inconformidad con las acciones recaudatorias; solo una, en Inglaterra, en 1469, por las asignaciones de gasto y ninguna por deficiencias en el control de las erogaciones, pero lo cierto es que numerosos movimientos sociales tienen como origen las condiciones de marginación que resultan de la falta o de la insuficiencia de programas de inversión. Estas situaciones se deben a decisiones equivocadas en cuanto a la política social o económica de un estado determinado. No hay duda que es potencialmente más explosivo cobrar en exceso o cobrar mal que gastar sin control. Empero, lo que la experiencia Constitucional demuestra es que si bien lo primero que se reguló fue la capacidad de exacción tributaria por parte de los órganos de poder, andando el tiempo el gasto también se convirtió en un asunto de sensibilidad social.³⁰

Desde el inicio de la presente década, el Estado de México se convirtió en la entidad federativa más poblada, superando incluso al Distrito Federal. De acuerdo con los datos más recientes, cuenta con 14.3 millones de habitantes, en apenas el 1.1% de la superficie nacional, por lo que 13 de cada 100 mexicanos radican en la entidad. De 1970 a 1990 la tasa anual de crecimiento demográfico fue de 4.8% en promedio, casi el doble de la nacional que registró 2.6%. En el quinquenio posterior, aún cuando disminuyó a 2.0%.

La magnitud poblacional del estado es impresionante, al punto de que, por ejemplo, tiene más habitantes que cuatro países latinoamericanos; Costa Rica, Nicaragua, Uruguay y Paraguay y que cinco países europeos; Austria, Bélgica, Dinamarca, Noruega y Portugal. Además, su crecimiento demográfico en cinco años es igual al registrado por Suecia en 45 años o por Italia en 37 años.³¹

La población de la entidad se incrementó diariamente en 1,040 habitantes; lo que implica construir dos escuelas, introducir 100 mil metros cúbicos de agua potable adicionales y edificar 200 casas nuevas diarias.

Un factor a considerar en la planeación, organización, dirección y control del municipio, lo constituye la población y su crecimiento, el cual es mayor al de los recursos económicos con que se cuenta y que implica la necesidad de más y mejores servicios, en el siguiente cuadro se muestran cifras de los últimos 23 años:

³⁰ JERÓNIMO GUTIÉRREZ, ALONSO LUJAMBIO, DIEGO VALADEZ, EL PROCESO PRESUPUESTARIO Y RELACIONES ENTRE LOS ÓRGANOS DE PODER, DR, 2001, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Impreso en México. P 17.

³¹ APOLINAR MENA VARGAS, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO: RETOS Y PROSPECTIVA, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. Impreso en México, agosto 1999. p 43.

Año	Habitantes
1980	7,564,335
1990	9,815,795
1995	11,707,964
2000	13,096,686
2003	14'300,000

Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y COESPO.

La **Tasa de crecimiento** ha sido la siguiente: 80-90 **2.63%** 90-95 **3.58%**. Además de ello, dentro de la problemática a la que se enfrentan cabe destacar que se integran a la entidad **948 habitantes diariamente**, por lo que el panorama no es nada esperanzador.

En cuanto al porcentaje que las cifras anteriores representan respecto al total del país, la posición estatal es la siguiente:

Año	Porcentaje
1980	8.51
1990	11.04
1995	13.17
2000	15.84

Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda 2000

Por lo que a la densidad poblacional del estado se refiere, llama la atención que las cifras muestran un crecimiento constante, como se representa en el siguiente cuadro:

Año	Habitantes/ Km ²
1980	352.46
1990	457.37
1995	545.54
2000	610.25

Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda 2000

Existen municipios en el Estado de México que debido a su inestabilidad electoral en las últimas elecciones, hay que ponerles atención en cuanto al impacto económico, político y social que presentan en cuanto a sus administraciones municipales, lo que refleja que la ciudadanía está sujeta al estilo partidista de cada gobierno y por ende, con pocas posibilidades de continuidad en los servicios, de suyo ineficientes, los municipios con mayor volatilidad son 12: Apaxco, Coatepec Harinas, Cocotitlán, Coyotepec, Chiconcuac, Huehuetoca, Joquicingo, Ozumba, Tenango del Aire, Timilpan, y Tultitlán, mismos que han sido en las últimas tres administraciones gobernados por opciones político-partidistas distintas, lo que nos permite pensar que la continuidad de programas sociales municipales ha sido poco atendida.

En las elecciones de 1997, la correlación de fuerzas municipales fue la siguiente:

PARTIDO POLÍTICO	MUNICIPIOS
PAN	21
PRI	74
PRD	26
PVEM	1
TOTAL	122

En las elecciones de 2000, la correlación de fuerzas municipales fue la siguiente:

PARTIDO POLÍTICO	MUNICIPIOS
PAN	30
PRI	71
PRD	21
PT	1
PCD	1
TOTAL	124

En las elecciones de 2003, la correlación de fuerzas municipales fue la siguiente:

PARTIDO POLÍTICO	MUNICIPIOS
PAN	23
APT(PRI-PVEM)	70
PRD	21
PT	4
CONVERGENCIA	3
PAS	1
TOTAL	125

Con relación al comparativo entre elecciones, vemos que el Partido Acción Nacional de gobernar 30 municipios y 7'162,036 habitantes en el 2000, pasó a 23 municipios y 4'684,012 personas en el 2003, por otro lado, el PRI, que en el 2000 gobernaba 71 municipios y 3'704,130 personas, pasa a 70 municipios y 6'400,362 habitantes en el 2003.

Lo anterior nos deja ver que la población está sujeta cada tres años a cambios de mandos municipales y que pueden variar en concepción de administración enormemente.

Resulta evidente que buena parte del desarrollo regional del país, está supeditado a la eficiencia y eficacia de las transferencias de recursos que se hagan a nivel local y municipal, actualmente alrededor de entre el 80 y 95% de los recursos de los estados provienen de las transferencias federales, lo que origina una fuerte dependencia, los principales mecanismos de transferencias

son las participaciones y aportaciones, además de que no se estimula a los Ayuntamientos por buscar fuentes de ingreso para hacer frente a las necesidades sociales, en ese sentido, resulta importante analizar el comportamiento de las transferencias de recursos del nivel federal al estatal durante los últimos siete años, dimensionando el grado de reto que representa el adecuado manejo de los mismos, razón por la que se hace necesario profesionalizar esta responsabilidad, a través de la creación de la Administración General Municipal.

Ramo 26	Ramo 33 Fondo de Infraestructura Social	de	Ramo 33 fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal	de el
	Inversión 595,998,417.00	1998	Inversión 864,640,900.00	1998
Inversión 1996 326,570,000.00	Inversión 888,847,252.00	1999	Inversión 1,854,936,356.00	1999
	Inversión 1,123,964,263.00	2000	Inversión 2,128,658,472.00	2000
Inversión 1997 695,029,282.00	Inversión 1,340,067,892.00	2001	Inversión 2,641,556,560.00	2001
	Inversión 1,564,364,291.00	2002	Inversión 3,017,377,761.00	2002

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

A manera de ejemplo del por qué es importante hacer más eficiente el manejo de los recursos que le son transferidos a los Ayuntamientos, cabe destacar que la Inversión Pública Federal Autorizada a la Entidad por concepto del ramo 33 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN), para el año 2003, fue de \$3'017, 377,761.00. En este sentido, el Estado de México tiene una población de 14'300,000 personas, lo que implica que se destinan **\$211 anuales por habitante**, dicho de otra manera **58 centavos diarios**.

En este orden de ideas, es necesario resaltar también que el total de Inversión Pública Federal autorizada **para el año 2002** (\$7'446'200,000.00) fue **inferior en 7.8%** a la ejercida en el **año 2001** (\$8'077'600,000.00).

El Crecimiento poblacional y densidad de población, del año 1980 al 2003 en el Estado de México, nos marca que un factor a considerar en la planeación, organización, dirección y control del municipio, lo constituye la población y su crecimiento, el cual es mayor al de los recursos económicos con que se cuenta, lo que implica la necesidad de más y mejores servicios; en el siguiente cuadro se muestran las cifras de los últimos 23 años:

Año	Habitantes
1980	7'564,335
1990	9'815,795
1995	11'707,964
2000	13'096,686
2003	14'300,000

Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda 2,000 y COESPO.

La **Tasa de crecimiento** ha sido la siguiente: 80-90 **2.63%** 90-95 **3.58%**. Además de ello, dentro de la problemática a la que se enfrentan, cabe destacar que se integran a la entidad **948 habitantes diariamente**, por lo que el panorama no es nada esperanzador.

En cuanto al porcentaje que las cifras anteriores representan respecto al resto del País, la posición estatal es la siguiente:

Año	Porcentaje
1980	8.51
1990	11.04
1995	13.17
2000	15.84

Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda 2,000

Por lo que a densidad poblacional del Estado se refiere, llama la atención que las cifras muestran un crecimiento constante, como se representa en el siguiente cuadro:

Año	Habitantes/ Km ²
1980	352.46
1990	457.37
1995	545.54
2000	610.25

Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda 2,000

La distribución por grandes grupos de edad de la población estatal, se concentra básicamente en dos segmentos, como se observa en los datos siguientes:

Edades	Respecto al Estado
De 0 a 14 años	31.89%
De 15 a 64 años	59.67%
Mayores de 65 años	3.59%
No especificado	4.83%

Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda 2,000

En la Entidad, y por ende en los municipios, un aspecto que no hay que perder de vista para efectos del desarrollo administrativo, es el económico, ya que la tasa de ocupación que se obtiene al dividir la población ocupada entre la población económicamente activa es de un 98.37%, lo que nos habla de una población trabajadora que es cada vez más demandante de servicios públicos, bajo la perspectiva anterior, el comportamiento de los datos económicos de la población se aprecia en los cuadros siguientes:

Población	Representación respecto al Estado
Mayor de 12 años	92.63%
Económicamente activa	46.21%
Económicamente activa ocupada	45.46%
Económicamente activa desocupada	0.75%
Económicamente inactiva	46.08%
No especificada	1.25%

Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

La población económicamente activa por **sector** de actividad, se clasifica en **primario**, que representa la agricultura, ganadería y pesca; **secundario**, que abarca la industria de la transformación, (minería, industria manufacturera, energía eléctrica y construcción); y **terciario**, que abarca entre otras actividades el comercio, transporte y comunicaciones, servicios de restaurantes y hoteles, gobierno y servicios educativos; en el Estado de México, su población se ocupa principalmente en el sector secundario y terciario, tal como se puede apreciar claramente en el análisis siguiente:

Sector	Actividad	Que % representa de la PEA ocupada

Primario	Agricultura, Ganadería y Pesca:	5.20
Secundario	Minería:	0.13
	Industria Manufacturera:	22.37
	Energía Eléctrica y Agua:	0.52
	Construcción:	8.14
Terciario	Comercio:	19.35
	Transporte y Comunicaciones:	6.81
	Servicios Financieros:	0.85
	Gobierno:	4.65
	Esparcimiento y Cultura:	0.79
	Servicios Profesionales:	2.13
	Servicios Inmobiliarios:	0.39
	Servicio de Restaurantes y Hoteles:	4.30
	Otros excepto Gobierno:	9.66
	Apoyo a los Negocios:	2.68
	Servicios Educativos:	4.92
	Servicios de Salud y Asistencia Social:	2.94

Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

ANEXOS

ANEXO NÚMERO UNO

REFERENCIA HISTÓRICA DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

PUBLICACIÓN ORIGINAL

PUBLICACIÓN: 05-02-1917

RESUMEN <i>Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa - SIID</i>
INICIATIVA: Proyecto Constitucional del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista
PRESENTADA POR: Venustiano Carranza
FECHA DE PRESENTACIÓN: 06-12-1916, Período Único
TURNADA A LA(S) COMISIÓN(ES) DE: Reformas a la Constitución
FECHAS DE DICTAMEN: 1a. Lectura: 20-01-1917, 2a. Lectura: 25-01-1917
DECLARATORIA: 05-02-1917
OBSERVACIONES: Se presenta voto particular de los CC. Jara y Medina.- Se aprueba por unanimidad de 150 votos.
CONTENIDO: El presente Artículo forma parte del Título Quinto, denominado "De los Estados de la Federación". Plantea que los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases que se establecen en este Artículo.

REFORMA 01

PUBLICACIÓN: 20-08-1928

RESUMEN <i>Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa - SIID</i>
INICIATIVA: Ley que reforma el Artículo 52 y el párrafo cuarto de la fracción III del Artículo 115 de la Constitución Federal
PRESENTADA POR: Ejecutivo
FECHA DE PRESENTACIÓN: 16-05-1928, 1er. Período Extraordinario, I año Legislativo
TURNADA A LA(S) COMISIÓN(ES) DE: Puntos Constitucionales, Gobernación
FECHAS DE DICTAMEN: 1a. Lectura: 21-05-1928
DECLARATORIA: 20-08-1928
OBSERVACIONES: Reforma el párrafo cuarto de la fracción III del Artículo.- Se dispensa la 2a. lectura.- Se aprueba en lo general y en lo particular por 167 votos.- Pasa al Senado.- Se aprueba el Proyecto de Declaratoria por 169 votos.- Pasa al Ejecutivo.
CONTENIDO: Plantea que el número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de los habitantes de cada uno pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes.

REFORMA 02

PUBLICACIÓN: 29-04-1933

RESUMEN

Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa - SIID

INICIATIVA: Decreto que reforma varios Artículos de la Constitución General de la República

PRESENTADA POR: Diputados del PNR

FECHA DE PRESENTACIÓN: 16-11-1932, 1er. Período Ordinario, I año Legislativo

TURNADA A LA(S) COMISIÓN(ES) DE: Puntos Constitucionales, Gobernación

FECHAS DE DICTAMEN: 1a. Lectura: 09-12-1932, 2a. Lectura: 14-12-1932

DECLARATORIA: 29-04-1933

OBSERVACIONES: Se aprueba en lo general y en lo particular por 90 votos.-

Pasa al Senado.- Se aprueba el Proyecto de Declaratoria.- Pasa al Senado.

CONTENIDO: Plantea que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio, conforme a las bases que establece este Artículo.

REFORMA 03

PUBLICACIÓN: 08-01-1943

RESUMEN

Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa - SIID

INICIATIVA: Decreto que reforma las fracciones V y VI del Artículo 82 y el párrafo tercero de la fracción III del 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

PRESENTADA POR: Ejecutivo

FECHA DE PRESENTACIÓN: 13-12-1940, 1er. Período Ordinario, I año Legislativo

TURNADA A LA(S) COMISIÓN(ES) DE: Puntos Constitucionales

FECHAS DE DICTAMEN: 1a. Lectura: 03-10-1941

DECLARATORIA: 08-01-1943

OBSERVACIONES: REFORMA el párrafo tercero de la fracción III del Artículo.- Se dispensa la 2a. lectura.- Sin debate se aprueba por 91 votos.- Pasa al Senado.- Se dispensan trámites al Proyecto de Declaratoria y se aprueba por unanimidad de 92 votos.- Pasa al Ejecutivo.

CONTENIDO: Plantea que los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

REFORMA 04

PUBLICACIÓN: 12-02-1947

RESUMEN

Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa - SIID

INICIATIVA: Decreto que adiciona el párrafo primero de la fracción I del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

PRESENTADA POR: Ejecutivo Origen Senado

FECHA DE PRESENTACIÓN: 13-12-1946, 1er. Período Ordinario, I año Legislativo

TURNADA A LA(S) COMISIÓN(ES) DE: Puntos Constitucionales
FECHAS DE DICTAMEN: 1a. Lectura: 20-12-1946, 2a. Lectura: 23-12-1946
DECLARATORIA: 12-02-1947

OBSERVACIONES: ADICIONA el párrafo primero de la fracción I.- El 26 de diciembre de 1946.- Se amplía la Iniciativa, pasando a la Comisión de Puntos Constitucionales.- Se aprueba en lo general y en lo particular por 78 votos.- Pasa a las Legislaturas de los Estados.- Se aprueba el Proyecto de Declaratoria por unanimidad de 79 votos.- Pasa al Ejecutivo.

CONTENIDO: Plantea que los Estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno republicano.

REFORMA 05

PUBLICACIÓN: 17-10-1953

RESUMEN

Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa - SIID

INICIATIVA: Decreto que reforma el Artículo 34 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

PRESENTADA POR: Ejecutivo

FECHA DE PRESENTACIÓN: 09-12-1952, 1er. Período Ordinario, I año Legislativo

TURNADA A LA(S) COMISIÓN(ES) DE: Puntos Constitucionales, Gobernación

FECHAS DE DICTAMEN: 1a. Lectura: 18-12-1952, 2a. Lectura: 22-12-1952

DECLARATORIA: 17-10-1953

OBSERVACIONES: Reforma la fracción I del Artículo.- Se aprueba en lo general y en lo particular por 138 votos.- Pasa al Senado.- Se aprueba el Proyecto de Declaratoria por 98 votos.- Pasa al Ejecutivo.

CONTENIDO: Plantea que los Estados, adopten para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases que establece este Artículo.

REFORMA 06

PUBLICACIÓN: 06-02-1976

RESUMEN

Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa - SIID

INICIATIVA: Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del Artículo 27; se adiciona el Artículo 73, con la fracción XXIX-C y el Artículo 115 con las fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

PRESENTADA POR: Ejecutivo

FECHA DE PRESENTACIÓN: 14-11-1975, 1er. Período Ordinario, III año Legislativo

TURNADA A LA(S) COMISIÓN(ES) DE: Puntos Constitucionales, Asuntos

Agrarios, Estudios Legislativos

FECHAS DE DICTAMEN: 1a. Lectura: 17-12-1975, 2a. Lectura: 23-12-1975

DECLARATORIA: 06-02-1976

OBSERVACIONES: Adiciona las fracciones IV y V del Artículo.- El 15 de noviembre se lee nuevamente la exposición de motivos de esta iniciativa.- Se aprueba en lo general y en lo particular por 123 votos.- Pasa al Senado.- Se dispensa la 2a. lectura al Proyecto de Declaratoria y se aprueba por 26 votos.- Pasa al Ejecutivo.

CONTENIDO: Plantea que los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, 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.

“DECRETO por el que se reforma el párrafo tercero del Artículo 27; se adicionan el Artículo 73 con la fracción XXIX-C y el Artículo 115 con las fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO:

LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA Y PREVIA APROBACIÓN DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE LA MAYORÍA DE LOS CONGRESOS DE LOS ESTADOS, DECRETA:

ARTÍCULO TERCERO.- Se adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las fracciones IV y V para quedar como sigue:

Artículo 115

.....
I a III.-

IV.- Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, 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 y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Las presentes reformas y adiciones entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

SEGUNDO.- El Congreso Federal y las Legislaturas Locales, deberán expedir en el plazo de un año, las leyes reglamentarias previstas en las anteriores reformas y adiciones.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.- México, D. F., a 29 de enero de 1976.- Dip. Carlos Sansores Pérez, Presidente.- Dip. Manuel Ramos Gurrion, Secretario.- Sen. Pascual Bollizla Castañeda, Secretario.- Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de enero de mil novecientos setenta y seis.- Luis Echeverría Álvarez.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia.- Rúbrica.- El Secretario de la Reforma Agraria, Félix Barra García. Rúbrica.- El Secretario de la Presidencia, Ignacio Ovalle Fernández.- Rúbrica.”

REFORMA 07

PUBLICACIÓN: 06-12-1977

RESUMEN

Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa - SIID

INICIATIVA: Decreto que reforma y adiciona los Artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

PRESENTADA POR: Ejecutivo

FECHA DE PRESENTACIÓN: 06-10-1977, 1er. Período Ordinario, II año Legislativo

TURNADA A LA(S) COMISIÓN(ES) DE: Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos

FECHAS DE DICTAMEN: 1a. Lectura: 18-10-1977, 2a. Lectura: 19-10-1977

DECLARATORIA: 06-12-1977

OBSERVACIONES: ADICIONA la fracción III, con un último párrafo al Artículo.- Se aprueba en lo general y en lo particular por unanimidad de 177 votos.- Pasa al Senado.- Se aprueba el Proyecto de Declaratoria por 186 votos.- Pasa al Ejecutivo.

CONTENIDO: Plantea que de acuerdo con la Legislación que se expida en cada una de las Entidades Federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría 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 o más habitantes.

“DECRETO que reforma y adiciona los Artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

JOSÉ LÓPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO:

EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LA TOTALIDAD DE LAS HH. LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS UNIDOS DECLARA REFORMADOS Y ADICIONADOS LOS ARTÍCULOS 6o, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS, MEXICANOS.

ARTÍCULO DÉCIMOQUINTO.- El Artículo 115 se adiciona en la fracción III, con un último párrafo, en los siguientes términos:

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 y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

I y II.-

III.-

a)

b)

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría 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 o más habitantes.

TRANSITORIOS:

ARTÍCULO PRIMERO.- Dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, los Estados de la Federación iniciarán las reformas Constitucionales necesarias para adoptar lo establecido en el Artículo 115, fracción III último párrafo, de la Constitución General de la República.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Las presentes adiciones y reformas entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

México, D, F., a 1o. de diciembre de 1977."

REFORMA 08

PUBLICACIÓN: **03-02-1983**

RESUMEN

Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa - SIID

INICIATIVA: Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

PRESENTADA POR: Ejecutivo Origen Senado

FECHA DE PRESENTACIÓN: 06-12-1982, 1er. Período Ordinario, I año Legislativo

TURNADA A LA(S) COMISIÓN(ES) DE: Gobernación y Puntos Constitucionales, Programación, Presupuesto y Cuenta Pública

FECHAS DE DICTAMEN: 1a. Lectura: 28-12-1982, 2a. Lectura: 29-12-1982

DECLARATORIA: 03-02-1983

OBSERVACIONES: Reforma y adiciona el Artículo.- Se aprueba en lo general y en lo particular por 293 votos.- Pasa a las Legislaturas de los Estados.- Se dispensa

la 2a. lectura al Proyecto de Decreto y se aprueba por 22 votos.- Pasa al Ejecutivo.

CONTENIDO: Propone que los Estados adopten, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base su división territorial y su organización política y administrativa: el municipio libre; conforme a las bases que establece el presente Artículo.

“Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO:

La Comisión Permanente del Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la mayoría de las honorables legislaturas de los estados, declara reformado y adicionado el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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 y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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 se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

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

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.

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:

a).- Agua potable y alcantarillado.

b).- Alumbrado público.

c).- Limpia.

d).- Mercados y centrales de abasto.

e).- Panteones.

f).- Rastro.

g).- Calles, parques y jardines.

h).- Seguridad pública y tránsito, e

i). - Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera.

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 prestación de los servicios públicos que les corresponda.

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

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

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

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes 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 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 egreso serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

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 el 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.

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

VII.- El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales 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 podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutes o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto Constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del Constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador Constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los Estado será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período

inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

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 reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

TRANSITORIOS

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

ARTÍCULO SEGUNDO.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales, así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c) de la fracción IV, se percibirán por los Municipios a partir del 1º de enero de 1984.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.- México, D. F., a 2 de febrero de 1983.”

REFORMA 09

PUBLICACIÓN: 17-03-1987

RESUMEN

Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa - SIID

INICIATIVA: Decreto por el que se reforman los Artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los términos que se indican

PRESENTADA POR: Ejecutivo Origen Senado

FECHA DE PRESENTACIÓN: 28-10-1986, 1er. Período Ordinario, II año Legislativo

TURNADA A LA(S) COMISIÓN(ES) DE: Gobernación y Puntos Constitucionales

FECHAS DE DICTAMEN: 1a. Lectura: 23-12-1986, 2a. Lectura: 27-12-1986

DECLARATORIA: 17-03-1987

OBSERVACIONES: Reforma la fracción VIII del Artículo.- Se presenta proposición.- Se aprueba en lo general y en lo particular por 229 votos.- Pasa a los Congresos de los Estados.- Se aprueba el Proyecto de Declaratoria.- Pasa al Ejecutivo.

CONTENIDO: Plantea que las Leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los municipios. Además, propone que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se rijan por las Leyes que expidan las Legislaturas de los Estados, con base a lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución.

“DECRETO por el que se reforman los Artículos 17, 46, 115, y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los términos que se indican.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO:

La Comisión Permanente del Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la mayoría de las honorables legislaturas de los estados, declara reformados los Artículos 17, 46, 115, y 116 y derogadas las fracciones IX y X del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULO PRIMERO.-Se reforman los Artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 115

.....
I a VII.-

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

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

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se derogan las Fracciones IX y X del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

SEGUNDO.- Las legislaturas de los estados, en el plazo de un año, computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las constituciones y leyes locales, para proveer el debido cumplimiento de las disposiciones de este Decreto.”

ANEXO NÚMERO DOS

COMPARATIVO DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

	Publicación Original	Reforma 01	Reforma 02	Reforma 03	Reforma 04	Reforma 05	Reforma 06	Reforma 07	Reforma 08	Reforma 09
Iniciativa	Proyecto Constitucional del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista	Ley que reforma el Artículo 52 y el párrafo cuarto de la fracción III del Artículo 115 de la Constitución Federal	Decreto que reforma varios Artículos de la Constitución General de la República	Decreto que reforma las fracciones V y VI del Artículo 82 y el párrafo tercero de la fracción III del 115 de la Constitución Política de los EUM	Decreto que adiciona el párrafo primero de la fracción I del Artículo 115 de la Constitución Política de los EUM	Decreto que reforma el Artículo 34 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del Artículo 27; se adiciona el Artículo 73, con la fracción XXIX-C y el 115 con las fracs. IV y V, de la Const. Política de los EUM	: Decreto que reforma y adiciona los Artículos 60., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Decreto por el que se reforman los Artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Presentada por:	Venustiano Carranza	Ejecutivo	Diputados del PNR	Ejecutivo	Ejecutivo Origen Senado	Ejecutivo	Ejecutivo	Ejecutivo	Ejecutivo Origen Senado	Ejecutivo Origen Senado
Fecha de Presentación	06-12-1916, Período Único	16-05-1928, 1er período extraordinario	16-11-1932, 1er. Período Ordinario, I año Legislativo	13-12-1940, 1er. Período Ordinario, I año Legislativo	13-12-1946, 1er. Período Ordinario, I año Legislativo	09-12-1952, 1er. Período Ordinario, I año Legislativo	14-11-1975, 1er. Período Ordinario, III año Legislativo	06-10-1977, 1er. Período Ordinario, II año Legislativo	06-12-1982, 1er. Período Ordinario, I año Legislativo	28-10-1986, 1er. Período Ordinario, II año Legislativo
Turnada a Comisión	Reformas a la Constitución	Puntos Constitucionales, Gobernación	Puntos Constitucionales, Gobernación	Puntos Constitucionales	Puntos Constitucionales	Puntos Constitucionales, Gobernación	Puntos Constitucionales, Asuntos Agrarios, Estudios Legislat.	Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos	Gobernación y Puntos Const. Progr. Presup. y Cuenta Pública	Gobernación y Puntos Constitucionales
Fecha de Dictamen	1a. Lectura: 20-01-1917, 2a. Lectura: 25-01-1917	1a. Lectura: 21-05-1928	1a. Lectura: 09-12-1932, 2a. Lectura: 14-12-1932	1a. Lectura: 03-10-1941	1a. Lectura: 20-12-1946, 2a. Lectura: 23-12-1946	1a. Lectura: 18-12-1952, 2a. Lectura: 22-12-1952	1a. Lectura: 17-12-1975, 2a. Lectura: 23-12-1975	18-10-1977, 2a. Lectura: 19-10-1977	1a. Lectura: 28-12-1982, 2a. Lectura: 29-12-1982	1a. Lectura: 23-12-1986, 2a. Lectura: 27-12-1986
Declaratoria	05-02-1917	: 20-08-1928	29-04-1933	08-01-1943	12-02-1947	17-10-1953	06-02-1976	06-12-1977	03-02-1983	17-03-1987
Observación	Se presenta voto particular de los CC. Jara y Medina.- Se aprueba por unanimidad de 150 votos	Reforma el párrafo cuarto de la fracción III. Se dispensa la 2a. Lectura.- Se aprueba en lo general y en lo particular por 167 votos. Pasa al Senado.- Se aprueba el Proyecto de Declaratoria por	Se aprueba en lo general y en lo particular por 90 votos.- Pasa al Senado.- Se aprueba el Proyecto de Declaratoria. Pasa al Senado.	REFORMA el párrafo tercero de la fracción III. Se dispensa la 2ª. lectura.- Sin debate se aprueba por 91 votos.- Pasa al Senado.- Se dispensan trámites al Proyecto de Declaratoria y se aprueba por	ADICION el párrafo primero de la fracción I.- El 26 de dic. de 1946 Se amplía la Iniciativa, pasando a la Comisión. Se aprueba en lo general y en lo particular por 78 votos. Se aprueba el Proyecto de Declarator	Reforma la fracción I del Artículo.- Se aprueba en lo general y en lo particular por 138 votos.- Pasa al Senado. Se aprueba el Proyecto de Declaratoria por 98 votos. Pasa al Ejecutivo	Adiciona las fracs. IV y V del Artículo. El 15 de nov. Se lee nuevamente la exposición de motivos de esta iniciativa. Se aprueba en lo general y en lo particular por 123 votos Pasa al Senado.- Se dispensa la 2a. Lectura al Proyec. de Declaratoria y se aprueba por	ADICIONA la fracción III, con un párrafo al Artículo. Se aprueba en lo general y en lo particular por unanimidad de 177 votos. Pasa al Senado. Se aprueba el Proyecto de Declaratoria por 186 votos. Pasa al Ejecutivo	Reforma y adiciona el Artículo. Se aprueba en lo general y en lo particular por 293 votos. Pasa a las Legislaturas de los Estados. Se dispensa la 2a. lectura al Proyecto de Decreto y se aprueba por 22 votos. Pasa al Ejecutivo	Reforma la fracción VIII del Artículo. Se presenta proposición . Se aprueba en lo general y en lo particular por 229 votos. Pasa a los Congresos de los Estados. Se aprueba el Proyecto de Declaratoria. Pasa al Ejecutivo

		169 votos. Pasa al Ejecutivo		unanimidad de 92 votos. Pasa al Ejecutivo	ia unanimidad de 79 votos Pasa al Ejec.		26 votos. Pasa al Ejec.			
Contenido	Forma parte del Título Quinto "De los Edos. de la Federación". Plantea que los Edos. adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano representativo y popular, teniendo como base en su div. territorial, y de su org. política y admiva. el municipio libre.	Plantea que el número de represent antes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de los habitantes de cada uno pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes	Plantea que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio, conforme a las bases que establece este Artículo	Plantea que los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años	Plantea que los Estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases que establece este Artículo	Plantea que los Estados, adopten para su régimen interior, la forma de gobierno republicano representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases que establece este Artículo	Plantea que los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, 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	Plantea que de acuerdo con la Legislat. que se expida en cada una de las Ent. Federativas, se introducirá el sist. de diputados de minoría en la elección de las legislat. Locales y el principio de repres. Prop. en la elección de los aytos. De los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes	Propone que los Estados adopten, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano representativo y popular, teniendo como base su división territorial y su organización política y administrativa: el municipio libre; conforme a las bases que establece el presente Artículo	Las Leyes de los Edos introducirán el principio de la repres. Prop. en la elección de los Ayuntamientos de todos los mpios. , propone que las relaciones de tajo entre los opios. y sus trabajadores, se rijan por las Leyes que expidan las Legislaturas de los Edos, con base a lo dispuesto en el Art. 123.

CONCLUSIONES

Conclusiones

Quedan demostrados los riesgos y consecuencias que trae consigo el no contar con una figura en la administración pública que permita dar certeza al ciudadano, ya que no son raros los casos en los que sus peticiones tienen que esperar semanas o meses para ser atendidas, primero, porque las nuevas autoridades están en período de aprendizaje y después, por que ya se van.

Es necesaria la modificación al artículo 32 de la Ley orgánica municipal del Estado de México, para establecer requisitos que para ser Administrador General Municipal, en donde se precise contar con esta capacitación impartida por el IAPEM, certificado por el INAP y ratificado por el Cabildo municipal para un período de dos o más años.

El Gobierno Municipal, tendrá en la Administración General, un aparato administrativo eficaz, eficiente y oportuno en sus acciones, que coadyuve al cumplimiento de su objeto social, planeando, organizando, dirigiendo y controlando, todas aquellas actividades que de manera rutinaria permitan el funcionamiento del mismo para cumplir con su cometido que es el bien común.

La figura del Administrador General Municipal, ***viene a solucionar el viejo debate discursivo que existe en torno a la posibilidad de reelección de las autoridades municipales***, toda vez que el principal argumento que se esgrime de que tres años no son suficientes para asegurar la continuidad queda sobradamente atendido.

Con el Administrador General Municipal, la carga impositiva (contribuciones) se efficientará y en consecuencia se aplicaran los recursos de mejor manera, ya que permitirá implementar programas de largo alcance.

La creación de nuevos municipios no siempre es viable, no se combate la marginación ni la dependencia extrema.

Hoy día una iniciativa de modernización de los Ayuntamientos debe atravesar obligadamente por diferentes senderos: el de la democratización de sus decisiones; el de la efficientización de sus procesos; el de la profesionalización de sus funcionarios; el de la cogestión de sus responsabilidades; el de la coordinación con otros gobiernos, el de la sustentabilidad de sus proyectos, la tecnologización de sus procesos etc.

La modernización del Ayuntamiento mexicano puede ser una premisa fácilmente aceptable por todas las fuerzas políticas y sociales, sin embargo esta iniciativa debe afrontar diversos retos para poder ser exitosa, y es que para comenzar, el grado de atraso o de modernización de los Ayuntamientos mexicanos es tan diverso como la naturaleza de los mismos. El emprender un esfuerzo modernizador con tintes homogéneos equivale a condenar a todo este esfuerzo al fracaso.

Otro factor digno de consideración es que todo esfuerzo de innovación o modernización enfrenta inercias y oposiciones que pueden hacerlo naufragar. Prácticas corporativas, culturas refractarias al cambio e intereses de diversa índole pueden mencionarse como sólo algunos de los escollos que la modernización municipal tiene que sortear, lamentablemente la profesionalización no da resultados inmediatos ni réditos políticos, a diferencia de la política social.

La cuestión fundamental es que los problemas públicos poseen una dinámica de vertiginosa recomposición ante la cual sólo una institución pública moderna puede hacer frente. Hoy día, el Ayuntamiento no lo es.

En los distintos debates en torno a la modernización del Estado surge como uno de los primeros puntos la necesidad de establecer esquemas de profesionalización y capacitación como son el sistema de servicio civil y servicio profesional de carrera, que permitan mejorar la eficiencia y calidad de la gestión gubernamental. Tal profesionalización requiere, en primer término, de la voluntad política y el consenso para su implementación tanto en la comunidad, como entre los servidores públicos y autoridades municipales.

A pesar de que los beneficios de este esquema son tangibles en otras regiones del mundo, en México los intentos por instaurarlo se ven frecuentemente frenados por distintos factores. Algunos de ellos se centran en una escasa o deficiente reglamentación que constituya al servicio profesional de carrera como un sistema integral de capacitación, desarrollo, ascenso y movilidad de los servidores públicos, partiendo de procesos objetivos de selección con bases en perfiles y no sobre la base de compadrazgos y/o relaciones públicas. Otros se encuentran relacionados con la falta de conocimiento sobre las ventajas y ahorros que representa el servicio profesional de carrera, falta que redundará en una menor cooperación y participación de la sociedad para implementarlo.¹

¹ del Valle Medina Pablo Rafael, EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA, REVISTA DE CABECERA MUNICIPAL, Año 1 No. 6, 2005, Calle Campeche 215, Colonia Hipódromo Condesa, C.P. 06100, México, D.F. p. 78.

PROPUESTAS

Propuestas

- **Profesionalización en el servicio público municipal**

A este respecto quiero iniciar partiendo del hecho de que el promedio de permanencia en el servicio público a nivel federal es de 18 años y a nivel municipal es de tres, además 90% de quienes ocupan mandos medios tienen menos de tres años de experiencia en el puesto, situación que por sí sola explica gran parte del rezago en la materia.

La profesionalización del servidor público se enfoca a la capacitación adecuada, constante y evaluada de cada individuo que ocupa un lugar en el aparato público para que su desempeño sea el más idóneo y satisfactorio, es además, la designación adecuada al puesto por méritos propios, por capacidad comprobada y/o máxima calificación en un concurso; que cada puesto de la administración pública sea ocupado por alguien que tenga los elementos profesionales necesarios.²

El concepto de profesionalización puede ser visto como una filosofía presente en el espíritu de administraciones públicas desarrolladas. Se establece que la función pública no es menos delicada e importante que la privada y que por lo tanto requiere de funcionarios igualmente preparados para desempeñar profesionalmente su responsabilidad. Aquel ciudadano que se decide por hacer carrera en el sector público y se preocupa por prepararse constantemente y desempeñarse profesionalmente puede contar con un sistema de promoción que habrá de tomar en cuenta sus méritos para premiarlo con mejores salarios o prestaciones, o con más altas responsabilidades, sobre todo al inicio de cada período.

Todo servicio civil de carrera debe ser operado por estructuras que evalúen objetivamente el ingreso, la selección, la promoción y la permanencia de los servidores públicos. Estas estructuras deben ser sensibles con la acumulación y aprovechamiento de la experiencia pública. Deben ser a la vez lo suficientemente flexibles para posibilitar procesos de innovación y lo suficientemente sólidas para permitir la continuidad, que no continuismo gubernamental.

Problemática

² ANAYA CADENA, VICENTE, PROFESIONALIZACIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL, Foro Nacional: la Profesionalización del Servicio Público. INAP. Serie praxis No. 91, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. Impreso en México, agosto 2002. p.193.

El servicio profesional de carrera y sus beneficios es una realidad tangible en los países más desarrollados. Nuestro país ha intentado desde hace varios años instaurar una estructura similar sin embargo estos intentos han sido pobremente impulsados y vigorosamente frenados por intereses de diversa magnitud y variable procedencia. Hasta el momento sólo son dignos de mención los esfuerzos emprendidos en el ramo magisterial, electoral, diplomático y el hacendario.

El servicio profesional de carrera se encuentra lejos de una instauración plena y efectiva en el ancho espectro que representa la administración pública mexicana. El orden federal se ha caracterizado siempre por contar con la mayor cantidad de recursos y por ende ser beneficiario de los primeros esfuerzos en esta materia, a pesar de ello aun faltan muchas áreas por ser cubiertas en la dinámica del servicio civil de carrera. En este orden de ideas no resulta difícil imaginar los grandes y graves rezagos que privan en la administración pública local, tanto estatal como municipal. Entre los que podemos contar la novatez de lo altos cuadros gubernamentales toda vez que son sujetos de constante movilidad cada vez que cambian las administraciones.

Si podemos atrevernos a decir que los estados de nuestra República tienen carencias de tipo humano y presupuestal para poder integrar una administración pública profesionalizada, podemos decir lo doble de los municipios de nuestro país. Existen muy pocos municipios fuera de los que son capitales de los estados, que puedan ofrecer un panorama atractivo en cuanto a remuneración y desarrollo a los profesionistas en la materia. A este problema podemos agregar la preeminencia de viejas prácticas que aun persisten en nuestra administración pública, como el compadrazgo, padrinazgo y amiguismo, así como la tendencia a utilizar los cargos en la administración pública como remuneración por trabajos en campaña, o aun peor, por remuneraciones a la misma. "Patronage" es el nombre con el que los norteamericanos reconocen este fenómeno que también padeció su administración pública, sólo que en el siglo pasado.

En este entorno los méritos que ayudan al ascenso del funcionario son aquellos que tiene para con su jefe y no para con la institución.

Por desgracia, la alternancia lejos de arrojar un cambio genuino sólo ha demostrado que los integrantes de otros partidos comparten las mismas tendencias patógenas. Aparentemente el amiguismo y el empirismo permea los colores de todos los partidos.

Otro factor digno de mención es que la regulación de un marco legal que estructure el proceso de reclutamiento, selección, promoción y permanencia de los funcionarios públicos de acuerdo con elementos de una adecuada evaluación del desempeño profesional, es un planteamiento que aparece en toda propuesta de campaña pero en ningún programa específico de implementación.

Todos estos fenómenos han provocado que la administración pública municipal permanezca sumida en un marasmo de empirismo, improvisación y mediocridad.

En general, la implementación del servicio profesional de carrera en la administración pública es considerada como un avance o condición fundamental para el adecuado funcionamiento del aparato gubernamental, ya que proporciona beneficios tanto a los servidores públicos como a la comunidad. Las ventajas de un esquema de servicio profesional son amplias. En el caso de los servidores públicos, se traduce en una mayor estabilidad de su empleo y fomenta la superación profesional, mientras que en el caso de la comunidad ésta se beneficia de una mejor calidad en la prestación de los servicios públicos que demanda, debido a la experiencia con que cuentan los servidores públicos.

El beneficio de establecer el servicio civil y el servicio profesional de carrera puede verse limitado ante el costo de su implementación en el ámbito municipal.

En el caso del Gobierno Federal, se tiene que la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal entró en vigor a partir de 2003, mientras que en el caso de las entidades federativas, ya existen algunos avances en materia de profesionalización. En términos municipales, existen algunos ejemplos de reglamentaciones sobre el servicio civil de carrera, tales como la Ley Orgánica del Estado de Querétaro, el Reglamento del Servicio Civil de Carrera Municipal, este último del Ayuntamiento de Torreón, Coahuila.

Estos son los más importantes a seguir:

El factor más importante a considerar en la instrumentación del servicio profesional de carrera radica en la voluntad política. Es necesario que estos agentes estén convencidos sobre las ventajas de establecer el servicio profesional de carrera, pues de lo contrario los esfuerzos en materia serán infructuosos.

En segundo lugar, debe considerarse una instrumentación gradual del esquema, estableciendo los siguientes aspectos:

1.- Clasificación de los puestos:

- a. A partir de un cuestionario completo de clasificación y de medición de los puestos.
- b. Crear una matriz de evaluación de los servidores públicos comparándolos con los requerimientos del puesto.
- c. Creación de un sistema de ascenso con el reglamento técnico y los procesos.

2.- Establecer programas de capacitación específicos de servicio civil y profesional.

- a. Previsión de sistemas de capacitación específicos para la integración en los puestos de Servicio Civil (Profesional) de Carrera.
- b. Integración de los servidores que cumplen con los requisitos en los puestos preclasificados.

3.- Evaluación del desempeño.

- a. Trabajar sobre un proceso de evaluación del desempeño con la creación del concepto de un grupo evaluador conformado por el jefe inmediato superior, el jefe del área, un subalterno y una persona del mismo nivel
- b. Establecimiento de las metas y de los recursos con el evaluado.
- c. Evaluación intermedia para medir la aportación de recursos necesarios.
- d. Evaluación final con el grupo evaluador.
- e. Selección para el ascenso de los servidores.

Algunos casos de éxito

Un caso de ejemplo lo constituye el modelo francés, en donde la selección de servidores públicos para el ámbito municipal se realiza a través de una "lista de elegibles" que permiten a los presidentes municipales electos, escoger al personal más apto con un sesgo mínimo, ya que tales listas son establecidas por una administración externa al municipio. Adicionalmente, la selección y la capacitación de los servidores públicos son organizadas por un órgano independiente y descentralizado.

Ventajas y riesgos de la instrumentación

Ventajas.

Si bien son bastantes conocidas las ventajas y bondades de contar con un sistema de servicio profesional de carrera, no está de más mencionar algunas de ellas:

Fomenta la eliminación de la cultura de la lealtad individual (compadrazgo) por una cultura de la responsabilidad y la imparcialidad.

Genera seguridad laboral a los servidores públicos, con base en el mérito.

Preserva la memoria institucional y permite dar continuidad a los proyectos y programas de política pública.

Sienta las bases para alcanzar objetivos y crear estructuras técnicas futuras para la administración de los recursos humanos.

Promueve la capacitación permanente y continua de los servidores públicos, redundando en una mayor calidad y eficiencia de la gestión gubernamental.

Propicia el incremento de la productividad mediante incentivos a las tareas bien realizadas.

Retos y riesgos

Baja o nula comunicación con los beneficiarios (funcionarios electos, comunidad y servidores públicos), lo que puede dar lugar al rechazo a su instrumentación o bien en una baja participación y colaboración.

Confundir el servicio profesional de carrera y la profesionalización con la implementación de cursos desarticulados y fuera de un esquema integral, o bien, confundir este proceso con esquemas de gerencia empresarial, sin considerar que la administración pública posee objetivos diferentes.

La movilidad continua de la estructura administrativa en el ámbito municipal.

Reglamentación y normatividad deficiente, creando conflictos de leyes, donde prevalece una incertidumbre sobre el marco legal aplicable.

Estructuras y sistemas que no evalúen objetivamente el ingreso, la selección, la promoción y la permanencia de los servidores públicos.

Estructuras burocráticas que no posibilitan los procesos de innovación y no son suficientemente sólidas para permitir la continuidad gubernamental.

Crear que su implementación se limita a la creación de una ley en esta materia.

No considerar la interacción entre la sociedad y el gobierno o descontar la participación de los actores involucrados.

No tomar en cuenta las características y necesidades particulares del municipio: aprovechar experiencias de otros países y estados es muy distinto a importar modelos y esquemas que tienen que ver poco o nada con la situación específica del municipio mexicano.

La implementación de un sistema de carrera puede propiciar la continuidad de una clase política si no cuenta con mecanismos objetivos para reconocer a los mejores servidores públicos y brindarles la oportunidad de superación y promoción en sus cargos.

Con los elementos anteriores en consideración, los municipios con posibilidad de incorporar un sistema de servicio civil y de servicio profesional de carrera requieren contar al menos con un aparato gubernamental más o menos o robusto, lo cual limita el espectro de municipios con esta oportunidad a aquellos que conforman zonas metropolitanas, o bien a aquellos que son capitales de los estados y que puedan ofrecer un panorama atractivo en cuanto a remuneración y desarrollo a los profesionistas en la materia. En el caso de los municipios más pequeños, la implementación del servicio civil de carrera resulta más complicada, quedando abierta la oportunidad de mayor coordinación y colaboración con niveles superiores de gobierno (estatal y federal) para recibir apoyos, asesoría y capacitación. No obstante, en aras de fomentar la autonomía municipal, debería contemplarse la posibilidad de introducir un esquema similar que fortalezca la gestión municipal permitiéndole escoger servidores públicos externos, sin que ello implique una política dictada desde arriba.

- **La creación del Administrador General Municipal.**

Para la adecuada conducción administrativa del municipio se deben trazar políticas y desarrollar planes y proyectos en los aspectos relacionados con la economía, cultura, medio ambiente, fortalecimiento institucional, salud. Educación, defensa de los derechos humanos, infraestructura básica, entre otros; observando siempre una perspectiva integral, de futuro, transparente y con equidad social y política. Como se puede apreciar, el reto es grande y para

ello se requiere poseer un conocimiento amplio y profundo, no solamente de la realidad socioeconómica del municipio, sino también de las nuevas estrategias de la Gerencia Pública Moderna.

El sistema del Administrador General Municipal es una forma de gobierno local que combina la fuerza del liderazgo político de los miembros del Ayuntamiento con la fuerza de la experiencia administrativa de un administrador municipal, el sistema de gobierno del Administrador General Municipal establece un sistema representativo donde todo el poder se concentra en el Cabildo, el cual contrata a un Administrador profesional y capacitado para mejorar la prestación de servicios públicos.³

El mecanismo para anunciar una vacante de Administrador Municipal podría ser publicada en inserciones en medios de comunicación, el Diario Oficial de la Federación, Gacetas de Gobierno u otros medios considerados pertinentes, de esa manera se convoca a concurso a través de un comité de evaluación similar al de una licitación, a cargo del Cabildo en pleno, quien estudiará a cada uno de los candidatos, en la unión americana existe una “Guía para reclutamiento y selección de un Administrador de Gobierno Municipal”.

Destaca que en los diferentes países donde se ha instaurado la figura del Administrador General Municipal, no se ha establecido la residencia como requisito para ser contratado, toda vez que los administradores son profesionistas que a lo largo de su carrera sirven a diversas poblaciones, lo cual les otorga amplia experiencia coordinando servicios públicos y aplicando técnicas gerenciales a una comunidad.

Las erogaciones que el Administrador percibe se determinan en atención a su experiencia, el tamaño y complejidad del gobierno local que los emplea, así como las condiciones económicas de las regiones donde se ubica el municipio que administra, estas condiciones son tomadas en cuenta por el Cabildo, que en sesión plenaria establece el monto de la percepción.

El Administrador atiende las necesidades administrativas y las directrices que marca el Cabildo, puede ser retirado de su encargo por decisión de la mayoría del Cabildo.

En los países donde se ha constituido esta figura, todos los administradores están sujetos a un Código de Ética que establece que todo miembro de la Asociación debe evitar participar en cualquier actividad política.

Fortalecer al municipio es objetivo y responsabilidad del poder ejecutivo tanto local como federal y en consecuencia, de los actores directos como lo son los miembros de los Ayuntamientos, prueba de esto es la creación del Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), dependiente de la Secretaría de Gobernación (SEGOB). En este mismo orden de ideas, la construcción del Nuevo Federalismo obliga a una redistribución de competencias y facultades del gobierno federal hacia los órdenes de gobierno local y municipal y al mismo

³ www.icma.org, *International City Manager Association, THE COUNCIL-MANAGER FORM OF GOVERNMENT: ANSWERS TO YOUR QUESTIONS*, EUA, 2006.

tiempo a apoyar las iniciativas de los Estados y municipios para estabilizar y consolidar a estos últimos como entes de gobierno.

Ya es tiempo de que en este País, con municipios rurales en su mayoría, no sólo se tomen decisiones urbanas. El campo sigue siendo el primer problema de México. De esta generación de mexicanos depende que el municipio rural deje de ser un municipio de segunda, por lo que es necesario eficientar a los servidores públicos municipales con personal que dé continuidad a los programas de apoyo social, como lo es la propuesta del Administrador General Municipal.

Contar con un Administrador General Municipal constituye la posibilidad de dar continuidad a los planes de desarrollo municipal, y por ende certeza y seguridad a los pobladores de la región. El administrador no atiende a los partidos políticos, sino a la institución del Ayuntamiento en la continuidad a la prestación de servicios públicos.

A lo largo de este documento, han quedado evidenciados entre otros puntos, los riesgos y consecuencias que trae consigo el no contar con una figura que permita dar certeza al gobernado, ya que no son raros los casos en los que los ciudadanos tienen que esperar meses, para que se atiendan sus peticiones o necesidades; primero, porque las nuevas autoridades están en período de aprendizaje y después, por que ya se van; para evitar esto, se considera que la Administración General Municipal, debe ser el área encargada de atender la gestión y por ende, de todas aquellas funciones del aparato administrativo, encaminadas a la buena marcha institucional.

El gobierno municipal, requiere de un aparato administrativo eficaz, eficiente y oportuno en sus acciones, que coadyuve al cumplimiento de su objeto social, planeando, organizando, dirigiendo y controlando todas aquellas actividades que de manera rutinaria permiten el funcionamiento del mismo y que por sus características, no deben de estar sujetas a los cambios de cada tres años, sino que deben prever sus acciones en el mediano y largo plazo.

La Ley Orgánica Municipal vigente, señala que los Ayuntamientos tienen atribuciones para crear cargos y designar funcionarios; asimismo, establece que se deben reunir requisitos legales, que en este caso se haría una modificación al artículo 32 de la propia Ley, para establecer que para ser Administrador General Municipal, debe tener experiencia, estar capacitado por el IAPEM y certificado por el INAP, y ratificado por el Cabildo municipal para un período de tres años.

Es indiscutible que un Administrador General Municipal no puede ser una persona sin experiencia o acredite una capacitación respectiva, por ello, deberá contar con un Diplomado que el IAPEM imparta y el INAP, como un organismo ajeno a la entidad mexiquense, examine y evalúe la pericia que demuestren estos Administradores Generales Municipales y en caso de acreditar sus conocimientos, expedir una certificación que tenga una vigencia de tres años; es decir, cada que concluya este período deberán acudir a la instancia federal a revalidar el certificado respectivo que los acreditó como “*aptos*”.

El Administrador General Municipal, además de contar con la formación académica referida en el párrafo anterior, será sometido a la aprobación del Cabildo municipal, quien le otorgará su nombramiento por tres años y con la posibilidad de reelegirse en la encomienda cuantas veces sea necesario, o en su caso, le revoquen el citado nombramiento.

Esto obligará a los Administradores Generales Municipales a ser personas con capacidad y un alto sentido de responsabilidad y honestidad, que permitirá la continuidad a los planes y programas municipales.

La Ley Orgánica Municipal mexiquense no requiere ser modificada en cuanto a las atribuciones, porque esta figura puede encuadrarse en lo establecido en el artículo 31 fracción XVII.

“ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS

Artículo 31.- Son atribuciones de los Ayuntamientos:

I. 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;

II. Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes; en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el Artículo 115, fracción III de la Constitución General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales;

.....

VIII. Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales;

IX. Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;

XVII. Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal; para la designación de estos servidores públicos se preferirá en igualdad de circunstancias a los ciudadanos del Estado vecinos del municipio;

....

XXIX. Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal;

.....

XXXVIII. Las demás que le señalen otras disposiciones legales.”

La creación del Diplomado en Administración Municipal (IAPEM).

Surge la necesidad de crear un diplomado en la materia, que se denomine **“Diplomado para Administradores Generales Municipales”** con el propósito de homogeneizar y dar certeza respecto a la formación de administradores generales, teniendo la garantía de que adquirirán las habilidades teórico-prácticas que necesitarán para el desempeño de tan delicada función y que una institución de prestigio avalará los mismos, cabe destacar que se sugiere que la calificación mínima aprobatoria sea de 8.5 en una escala de 10.

El Diplomado debe tener como objetivo la profesionalización del Administrador General Municipal, y sea impartido por el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), por ser un área de reconocido prestigio que garantizaría la preparación de los aspirantes a Administradores Generales, contando también como ventaja que tiene presencia en todo el territorio estatal.

El IAPEM es sinónimo de creatividad, honestidad y vanguardia en el desarrollo de procesos administrativos de máxima calidad.

La certificación del Administrador General Municipal por un órgano ajeno a la entidad (INAP).

Para complementar el proceso de capacitación y asegurar la evaluación y actualización permanente del egresado del Diplomado en Administración General, se sugiere una certificación trianual por parte del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), quien como organización ajena a cualquier interés político, garantizará la imparcialidad y objetividad de sus resultados, la certificación, además de avalar que se cuenta con los conocimientos suficientes, deberá dar la posibilidad de analizar la actitud y aptitud de los administradores generales y dotarlos de los conocimientos respecto a las nuevas herramientas administrativas o tecnológicas, que en materia del sector público, surjan con posterioridad a que hayan cursado el diplomado en el IAPEM.

Marco legal para la creación del Administrador General Municipal.

El éxito o el fracaso de las administraciones municipales, se debe al personal que integra la administración pública de los Ayuntamientos, toda vez que el Secretario, Tesorero, Directores, etc., no son electos por la población como ocurre con los integrantes del Cabildo, estos servidores públicos son propuestos por el Edil en turno y generalmente avalados por el Cabildo respetivo, con lo que es claro que su vigencia es un promedio de tres años; es decir, el tiempo que dura el Presidente Municipal en funciones.

Si bien es cierto, que dentro de las atribuciones del Ayuntamiento se encuentra la creación de unidades o áreas, asimismo su designación, la propuesta de la figura del Administrador General, requeriría de modificaciones al artículo 32 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de México, que habla de los requisitos con los que deben contar ciertos funcionarios y por ende la propuesta estudiada debe ser adicionada en el mismo, para darle la certeza y legalidad necesaria.

Propuesta de reforma a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que señala:

“Artículo 32.- Para ocupar los cargos de secretario, tesorero, **Administrador General Municipal**, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares se deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano del Estado en pleno uso de sus derechos;
- II. No estar imposibilitado para desempeñar cargo, empleo, o comisión pública;
- III. No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional.

IV. Para el caso del Administrador General Municipal, acreditar tener la experiencia y formación académica ante las áreas respectivas estatales y federales; y

V. Haber sido aprobados los nombramientos por el Cabildo municipal, siendo el caso del Administrador General Municipal sometido a ratificación o revocación del nombramiento cada tres años.”

Ventajas para los Ayuntamientos con los Administradores Generales Municipales.

El Gobierno Municipal, tendrá en la Administración General, un aparato administrativo eficaz, eficiente y oportuno en sus acciones, que coadyuve al cumplimiento de su objeto social, planeando, organizando, dirigiendo y controlando todas aquellas actividades que de manera rutinaria permitan el funcionamiento del mismo para cumplir con su cometido.

Por lo anterior, la principal ventaja es para la ciudadanía ya que *dejará de estar sujeta al “renacer” administrativo de cada tres años*, y por ende, a que programas prioritarios se vean truncados e incluso las labores rutinarias del Ayuntamiento se vean afectadas, adicionalmente a ello, se podrá planear efectivamente a mediano y largo plazo. Cabe destacar, que eso será sin menoscabo de que los planes de desarrollo municipales puedan ser enriquecidos con las demandas que en su oportunidad vierta la ciudadanía, por ejemplo, durante procesos electorales o foros que se lleven acabo para tal efecto.

La figura que se propone, *viene a solucionar el viejo debate discursivo que existe en torno a la posibilidad de reelección de las autoridades municipales*, toda vez que el principal argumento que se esgrime de que tres años no son suficientes para asegurar la continuidad, queda sobradamente atendido.

Otra área en la que se considera se verá reflejado de manera inmediata la presencia de una Administración General Municipal, lo es sin duda, la impositiva (contribuciones) ya que permitirá implementar programas de largo alcance que permitan ampliar la base tributaria, combatir la evasión fiscal mejorando y simplificando los procesos de recaudación.

Asimismo, las obras y acciones del municipio dejarán de correr el riesgo de que obedezcan a intereses temporales o de grupo, y por ende, de engrosar la plantilla de personal, se podrá establecer un efectivo servicio civil de carrera e iniciar una dinámica que permita que los procesos de trabajo, de manera metódica, sean incorporados a esquemas de calidad total, bajo los criterios de las normas internacionales de certificación ISO.

El Municipio se ha venido transformando, identificándose claramente las siguientes etapas: colonial, independiente, post independiente, reforma y post revolucionaria, durante cada una de ellas, la particularidad constante ha sido que se identifica como la autoridad más cercana a la gente, a sus necesidades, expectativas y reclamos, asimismo en esta célula básica se pueden diferenciar dos grandes áreas: La de Gobierno (Ayuntamiento), elegida democráticamente, por un período de tres años y que se distingue por la realización de actos de autoridad y la Administrativa, que se encarga de la gestión y la operación propiamente dicha, en esta segunda, es precisamente donde se sugiere incidir, con la creación de un área que no este sujeta a los vaivenes de la política.

En últimos años, diversos líderes de opinión se han pronunciado por la reelección de los presidentes municipales, argumentando precisamente que tres años no es tiempo suficiente para solucionar satisfactoriamente los problemas de sus respectivas comunas, sin embargo dicha propuesta se ha encontrado férreos opositores que entre otros argumentos enarbolan el principio Constitucional de la *no reelección*, esto ante las amargas enseñanzas que la historia reciente del País ha dejado sobre el particular, en este contexto, la presente propuesta puede constituir un punto medio entre la controversia desatada, que sin violentar la Constitución permita acceder a los beneficios de la continuidad y la planeación a mediano y largo plazo.

La propuesta de la creación de la Administración General Municipal, dentro de sus principales ventajas tiene que la formación de los cuadros de aspirantes a ocupar el puesto implicara prácticamente cero costo, ya que como se explico en líneas anteriores se sugiere se haga a través del Instituto de Administración Publica del Estado de México (IAPEM), en la primera fase de capacitación y del Instituto Nacional de Administración Publica (INAP), en la segunda fase de certificación, ambas instituciones como se ha explicado, tienen precisamente como objetivo y misión la capacitación y actualización, por lo que cuentan con la infraestructura material y humana necesaria, para afrontar tal reto de una manera satisfactoria.

Por ultimo, el nombramiento del Administrador General Municipal obedecerá a un acuerdo del Cabildo, que deberá elegir de entre una terna que le sea propuesta por el Presidente Municipal, al ciudadano o ciudadana que reúna los requisitos que al efecto marque la Ley, (mismos que se proponen en el

presente texto), posteriormente deberá ser evaluado teórica y prácticamente y en su caso, ratificado en su puesto cada dos años, lo que garantizara su permanente actualización y eficiente desempeño.

En resumen, se puede afirmar que el costo será mas bien político, en el sentido de ir contra la inercia generada a lo largo del funcionamiento usual y los años, toda vez que el tener discrecionalidad sobre la aplicación de los recursos se traducía en políticas clientelares y un abuso de poder, ante lo cual, estamos en posibilidad de atar las manos a los malos políticos, sin embargo, habrá quienes sepan entender estos alcances y puedan querer mantener las cosas en su estado actual.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía

De la Garza, Sergio Francisco. EL MUNICIPIO, HISTORIA Y NATURALEZA. Revista de Derecho de la Universidad de México. 1947

Calzada Padrón, Feliciano. MUNICIPIO LIBRE, FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO, Edit. U. N. A. M. 1983

Burgoa Orihuela, Ignacio, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO., Edit. Porrúa, S. A. México, 1994

Muñoz Pérez, V. CONSIDERACIONES SOBRE EL MUNICIPIO MEXICANO, Revista de Administración Pública, Número 91, 1980

Ugarte Cortés, Juan. LA REFORMA MUNICIPAL Y ELEMENTOS PARA UNA TEORÍA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO. Edit. Porrúa, S. A.

Barragán Barragán, José. TEMAS DEL LIBERALISMO, Editorial U. N. A. M., México, 1978

Martínez Pichardo, José. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y JURÍDICA DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO, DESDE LA ÉPOCA INDEPENDIENTE A EL CENTRALISMO, Revista de la facultad del Derecho, VI, noviembre 1984

Nava Otero, Guadalupe. CABILDOS DE LA NUEVA ESPAÑA EN 1808. México 1973, adición septiembre/setentas

Ochoa Campos, Moisés. LA REFORMA MUNICIPAL. Edith. Porrúa, S. A. 4ª Edición, México 1985

Centro Nacional de Estudios Municipales. HISTORIA DEL MUNICIPIO. Texto No. I, 1985

KELSEN, Hans TEORÍA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO Textos Universitarios México, 1995.

QUINTANA ROLDAN, Carlos DERECHO MUNICIPAL. 1ª edición. Editorial Porrúa. México. 2001.

Jellinek, Jorge. LA SOCIOLOGÍA. Revista Jurídica de 1945, número 87

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. Edit. Porrúa, Tomo 11

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. EL MUNICIPIO, Editorial Porrúa. Cuarta edición. México 2000

Ugarte Cortés, Juan. LA REFORMA MUNICIPAL Y ELEMENTOS PARA UNA TEORÍA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO. Editorial Porrúa, S. A. México

Arnaíz Amigo, Aurora. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO MEXICANO, Madrid, 1977

Tena Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa, S. A. México 1987

Rendón Huerta, Teresita, DERECHO MUNICIPAL, 3ª. Ed. México, Porrúa 2005

LÓPEZ SOSA Eduardo. DERECHO MUNICIPAL MEXICANO. UAEM, 1999, México.

Uvalle Favela, Jorge. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL MUNICIPIO MEXICANO. Revista de la Facultad de Derecho, México, número 111, sep.-dic. 1978

Tena Ramírez Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO, Editorial Porrúa, S. A. México, 1991

O'Gorman, Edmundo HISTORIA DE LAS DIVISIONES TERRITORIALES DE MÉXICO, Editorial Porrúa, México, 1979

MINISTER OF MUNICIPAL AFFAIR AND HOUSING. "GETTING TOGETHER, REPORT OF SPECIAL ADVISOR". TORONTO, CANADÁ. 2000

González Aréchiga, Bernardo, PROFUNDIDAD DE LA REFORMA AL MUNICIPIO Y LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Escuela de Graduados en Administración Pública EGAP 2005, México.

Covarrubias Dueñas, José. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN MÉXICO, Edit. Porrúa, México, 1998

Muñoz Ledo, Porfirio, HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIONALIDAD y Arocha Dagdug, Nelly; Gil Zuarth, Roberto y Lujambio, José María, "Balance de la LVII Legislatura", en Paoli Bolio, Francisco José, La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura

Pontifes Martínez, Arturo, MARCO INSTITUCIONAL Y JURÍDICO DEL MUNICIPIO, publicado en la Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. México, 2002

Departamento de Documentación Legislativa de H. Congreso de la Unión, REFERENCIA HISTÓRICA DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115

CONSTITUCIONAL, SIID, consulta en base de datos por fecha de publicación de reformas.

FOX Quezada Vicente. **FOX PROPONE**, Ediciones 2000, México 2000

Zedillo Ponce de León, Ernesto. **EL NUEVO FEDERALISMO**, Documento base del Plan Sexenal de Gobierno, (1995-2000)

Jerónimo Gutiérrez, Alonso Lujambio y Diego Valadez, **EL PROCESO PRESUPUESTARIO Y RELACIONES ENTRE LOS ÓRGANOS DE PODER**, DR, 2001, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México

Herrera M. Alejandro. **HACIA UN FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO: REFLEXIONES DESDE LA ÓPTICA INSTITUCIONAL EN PROPUESTA**, núm. 7 agosto de 1998.

Iracheta Cenecorta Alfonso X. (Coordinador), **GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE MÉXICO, *Una mirada a 175 años de historia***. D. R. El Colegio Mexiquense, A. C. Año 2000 1ª Edición, Zinacantepec, México.

Apolinar Mena Vargas, **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO: RETOS Y PROSPECTIVA**, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. Impreso en México, agosto 2000.

Anaya Cadena Vicente, **PROFESIONALIZACIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL**, Foro Nacional: la Profesionalización del Servicio Público. INAP. Serie praxis No. 91, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. Impreso en México, agosto 2002.

LEY DE CAPITALIDAD Y DE RÉGIMEN ESPECIAL DE MADRID, Ed. Producción Gráfica Publópolis Comunicación y Diseño, S. L. © Ayuntamiento de Madrid, 4 de junio de 2006.

REGLAMENTO ORGÁNICO DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID, Ed. PRODUCCIÓN GRÁFICA Publópolis Comunicación y Diseño, S. L. © Ayuntamiento de Madrid, 2 de febrero de 2006.

CITAS BIBLIOGRÁFICAS TOMADAS DEL INTERNET

XII Censo General de Población y Vivienda 2,000, INEGI, www.inegi.gob.mx

Sitio oficial de la ciudad de Toronto,
http://www.toronto.ca/divisions/pdf/org_chat.pdf
<http://www.toronto.ca/council/structure.htm>

City manager, The City Organization: How it works,
<http://www.newyork.gov/clerk>, official website of the City of New York, USA,
2006

Transferencias federales a los municipios, <http://sedesol.gob.mx>, Secretaría
de Desarrollo Social

LEGISLACIONES CONSULTADAS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE
MÉXICO.

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

ENCICLOPEDIAS CONSULTADAS

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo I, Argentina, 1976

DE PINA VARA, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO 26a edición. Porrúa
México 1998.

FUNDACIÓN TOMAS MORO DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA. Editorial
Espasa Calpe. Madrid España. 1991