



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES, ACATLAN

EL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA  
CALIDAD A NIVEL MUNICIPAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
MAESTRÍA EN DERECHO

P R E S E N T A:

LIC. RAFAEL CHACÓN VILLAGRÁN

ASESOR: DR. JOSÉ FRANCISCO PÉREZ HERNÁNDEZ

ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO, JULIO 2009



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

# AGRADECIMIENTOS

A mi esposa, por los sacrificios que implicó que estudiara ya casado.  
Hoy me gradúo yo, pero el esfuerzo y el mérito es de los dos.  
A tu lado soy extraordinariamente feliz. Te amo.

A ti Brandon, por ser mi maestro, por recordarme  
mi niñez, mis travesuras, por enseñarme que nunca debo  
dejar de jugar y reír como un niño, cuentas conmigo  
en la conquista de tus sueños.

A ti Yun-Yun, tú eres el angelito de mi vida,  
ese que cada mañana que me levanto,  
me da fuerzas para seguir adelante  
eres mi bebe y para mí siempre lo serás.

**A ELLOS TRES TODO MI TRABAJO,  
ESFUERZO Y DEDICACIÓN.**

A Dios, por existir, por poner en mi camino a personas maravillosas y por las bendiciones y los regalos que recibo día tras día.

A la FES ACATLÁN, por revelarme su grandeza y brindarme su sentir de pertenencia, en especial al Dr. Augusto y a la Maestra Lupita.

Al Doctor José Francisco Pedro Pérez Hernández, asesor, por enriquecer mi vida con su gran conocimiento, por invertir su tiempo, esfuerzo y dedicación en mí, admiro su honestidad y trayectoria, reciba mi respeto.

A ti Abuelita por enseñarme a nunca derrotarme, a ser fuerte ante la adversidad. Por tu ejemplo de MUJER, con las mayúsculas que te has ganado.

A ti Mamá, porque de ti aprendí a ser de lucha, a arriesgar y vencer, a amar la vida y a perdonar, a que la vida es dura pero sabia, y sobre todo a nunca perder la FE.

A ti Papá por ser mi ejemplo silencioso, por enseñarme que el trabajo dignifica al hombre. Por ser mi mejor amigo y apoyarme siempre, sin importar cuán absurdo fuera y sobre todo por ser mi Papá.

A ti Hermanita, por todos los juegos, viajes, conversaciones y momentos vividos. Eres una mujer muy inteligente y un ejemplo de buena hermana. Gracias por buscar la unión en la familia.

A toda mi familia, a mi sangre, y en especial a mis tías, tíos, padrinos, primos y primas, por su apoyo incondicional, en los momentos más importantes de mi vida.

A la Lic. Aurora Denisse Ugalde Alegría, por la oportunidad y la confianza de trabajar en un proyecto tan humano como la asistencia social.

Al Ing. Ramón Malpica Cárdenas, mi jefe, por enseñarme valores fundamentales como la honestidad y la lealtad.

A mis amigos, Sergio, Oscar, Karla, Sandra, Lorena, Memo, Daniel, Chuchet, Adriana, Tania, Miguel, Héctor, Paco, Erick, Josue, Tinajeros, Time, Gustavo, Miguel y Ramón.

A mis compadres, Ramón, Magda, Milford, Mirna, Arturo, Sofía, Edgar y Enrique.

A los integrantes del sínodo, por sus correctas observaciones y su compromiso con la Educación.

# ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO PRIMERO.- EL MUNICIPIO	11
1.1 CONCEPTO DE MUNICIPIO	11
1.1.1 ETIMOLOGÍA DE MUNICIPIO	12
1.2 PERSONALIDAD JURÍDICA DEL MUNICIPIO	13
1.2.1 TEORÍAS SOBRE LA PERSONALIDAD JURÍDICA	14
1.2.1.1 TEORÍA DE LA FICCIÓN	15
1.2.1.2 TEORÍAS DE LA REALIDAD	17
1.2.1.3 TEORÍA DE FERRARA	18
1.2.1.4 TEORÍAS QUE NIEGAN LA PERSONALIDAD JURÍDICA	18
1.2.1.5 TEORÍA DE HANS KELSEN	19
1.2.2 CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS	20
1.3 ESTRUCTURA JURÍDICA DEL MUNICIPIO	21
1.3.1 ORGANISMO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	21
1.3.2 PRIMER NIVEL DE GOBIERNO	22
CAPÍTULO SEGUNDO.- ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	25
2.1 ASPECTOS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	26
2.1.1 COMO CIENCIA	26
2.1.2 COMO TÉCNICA	29

2.1.3 COMO PROCESO JURÍDICO	30
2.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	32
2.2.1 CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	33
2.2.2 FEDERAL	34
2.2.3 ESTATAL	41
2.2.4 MUNICIPAL	44
2.3 ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	47
2.3.1 MUNICIPIO URBANO Y RURAL	47
2.3.2 EL AYUNTAMIENTO EN PARTICULAR	49
2.3.2.1 FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE	51
2.3.2.2 FACULTADES DE LOS REGIDORES	53
2.3.2.3 FACULTADES DEL SÍNDICO	54
2.3.2.4 ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO	55
2.3.2.5 PROHIBICIONES A LOS AYUNTAMIENTOS	58
2.3.2.6 CABILDO	59
CAPÍTULO TERCERO.- MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO	61
3.1 EL MUNICIPIO Y SU REALIDAD JURÍDICA	61
3.2 REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL	62
3.2.1 REFORMAS DEL AÑO 1928 AL AÑO 1976	62
3.2.2 REFORMAS DEL AÑO 1983	65
3.2.3 REFORMAS DEL AÑO 1987 AL AÑO 2002	69
3.3 EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL VIGENTE	73
3.3.1 FRACCIÓN I POLÍTICA	73
3.3.2 FRACCIÓN II JURÍDICA	75
3.3.3 FRACCIÓN III SERVICIOS PÚBLICOS	77
3.3.4 FRACCIÓN IV HACIENDA	79
3.3.5 FRACCIÓN V DESARROLLO URBANO	80

3.3.6 FRACCIÓN VI CONTINUIDAD DEMOGRÁFICA	83
3.3.7 FRACCIÓN VII FUERZA PÚBLICA	84
3.3.8 FRACCIÓN VIII ASPECTOS ELECTORALES	84
CAPÍTULO CUARTO.- EL SISTEMA DE GESTION DE LA CALIDAD A NIVEL MUNICIPAL	86
4.1 CONCEPTO DE SISTEMA DE GESTION DE LA CALIDAD	86
4.1.1 FINALIDADES	88
4.1.2 PRINCIPIOS	89
4.1.3 VENTAJAS	92
4.2 ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE GESTION DE LA CALIDAD	95
4.3 DERECHO COMPARADO	99
4.3.1 BOLIVIA	99
4.3.2 COLOMBIA	101
4.3.3 ECUADOR	102
4.3.4 ARGENTINA	103
4.3.5 VENEZUELA	104
4.4 REFORMA AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL	105
4.4.1 INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL	106
4.4.1.1 ANTECEDENTES	106
4.4.1.2 CREACIÓN	109
4.4.1.3 PROCEDIMIENTO JURÍDICO DE ÓRGANO DESCONCENTRADO A DESCENTRALIZADO	111
4.4.2 PROYECTO DE REFORMA AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL	113
CONCLUSIONES	114
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	117

# INTRODUCCIÓN

México a través del tiempo ha alcanzado una madurez democrática que incide, incluso, en la conducta del ciudadano, el cual hoy está más informado y preparado sobre la vida política, económica y social del país, por ende con aspiraciones individuales y colectivas de bienestar.

Los ciudadanos han dejado de ser espectadores y se han convertido en actores de los sucesos nacionales, participan, proponen ideas y están en constante movimiento avanzando en la esfera pública para hacer valer sus derechos. Ante esta situación, la mayoría de los gobiernos municipales han sido rebasados, por ello es importante crear una nueva realidad nacional, adecuando el viejo estilo de gobernar.

El Municipio, sea urbano o rural, es la célula básica de nuestra división política, donde los ciudadanos realizan todas sus actividades, sin embargo hay que reconocerlo en la gran mayoría de los 2400 municipios del país, se respira un ambiente de insatisfacción de parte del ciudadano, por el pésimo trato y atención que se les da cuando tienen necesidad de acudir a las diversas dependencias municipales para solicitar un servicio, realizar un trámite, un pago o bien para exponer un problema.

Como resultado se presenta la reproducción simultánea de abstención en las épocas electorales, la nulidad del voto, así como el aumento de falta de credibilidad en los políticos.

Derivado de lo antes descrito, me surgieron las siguientes interrogantes ¿Qué tanto responde a la nueva realidad el municipio?, ¿Por qué no hay calidad en los servicios que presta el gobierno municipal? ¿Acaso no se puede establecer la obligación jurídica a los ayuntamientos para que trabajen con calidad?, desde luego, que las respuestas serán congruentes con la columna vertebral en la que, se soporta el presente estudio llegando a la siguiente hipótesis general.

El marco normativo del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, funcionó a situaciones precisas del pueblo mexicano, hoy ya presenta una perspectiva distinta y de mayor madurez

ciudadana, con base a la realidad sociopolítica del país, y por tanto hace falta avanzar en cuanto a la modernización administrativa municipal, la cual solo se puede llevar a cabo, reformando el marco constitucional en lo que respecta a la obligación por parte de los ayuntamientos de implantar sistemas de gestión de calidad, para lo cual no existe impedimento legal alguno.

Por lo que la presente tesis comenzó a gestarse en el año 2003, cuando afortunadamente tuve la oportunidad de participar en el equipo de certificación ISO-9001 versión 2000, del Organismo Público Descentralizado para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento del municipio de Tultitlán, Estado de México, desempeñando el cargo de Presidente del Comité de Calidad. En ese año nos enfrentamos a un gran reto, ya que ningún organismo de esa naturaleza se había certificado en todos sus procesos en América Latina.

Aunado a lo anterior, existían múltiples paradigmas tanto en el personal de confianza como el sindicalizado, ya que consideraban que era imposible llevar a cabo la certificación en la administración pública municipal, sin embargo después de 2 años, el Organismo del Agua fue certificado en todos sus procesos por el Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, acto que benefició tanto al personal de dicho organismo descentralizado como a la ciudadanía, la cual demandaba un servicio con eficiencia y eficacia.

Es importante resaltar, que no existe en la actualidad fundamento legal que obligue al Ayuntamiento, al Consejo Directivo o al Director General de un Organismo del Agua para implementar el Sistema de Gestión de la Calidad.

Por todo lo anterior, surgió la idea de contribuir en una profunda transformación de la Administración Pública, comenzando a nivel municipal, esto a través de un proyecto que adoptara la posibilidad de implementar un sistema de gestión de la calidad en todos los municipios del país, plasmándolo en nuestra carta magna.

El trabajo que se presenta es una reflexión general sobre la calidad en la administración pública municipal, para lo cual está dividido en cuatro capítulos.

En el primer capítulo denominado El Municipio, se presenta como columna vertebral su concepto, etimología, personalidad jurídica y la estructura jurídica, con los cuales se puede entender su origen y evolución.

En ese tenor de ideas, se analiza al municipio como primer nivel de gobierno, en relación a los numerales de nuestra Carta Magna.

Para realizar este capítulo se consultaron diversos trabajos de municipalistas, dentro de los cuales destacan: Don Moisés Ochoa Campos, Teresita Rendón Huerta Barrera, Salvador Valencia Carmona, Eduardo Andrade Sánchez y Reynaldo López.

Particularmente, en el capítulo 2 analizamos el sistema federal de nuestro país, específicamente la organización de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal y de manera particular, lo referente al Ayuntamiento.

Por lo que respecta a la organización federal, se hace un análisis desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta la ley en la materia, es decir la Legislación Orgánica de la Administración Pública Federal, así como el objetivo de cada Secretaría de Estado.

En este punto, relativo a la administración pública municipal se establece una división entre municipio urbano y rural.

La tercera parte de esta obra, habla del Marco Jurídico Constitucional, es decir el artículo 115 de nuestro máximo orden jurídico.

Es importante resaltar las reformas del artículo 115 constitucional, desde su origen en la Constitución de 1917, hasta la facultad de las comunidades indígenas de coordinarse y asociarse.

Por último, el capítulo cuarto versa sobre varios tópicos respecto al Sistema de Gestión de la Calidad que son: Concepto, Finalidades, Antecedentes y Derecho Comparado.

La parte final de este capítulo analiza el procedimiento del Instituto Nacional para el Federalismo y el desarrollo municipal de transformarlo de órgano desconcentrado a descentralizado, así como el proyecto de reforma al artículo 115 Constitucional.

# CAPÍTULO PRIMERO

## EL MUNICIPIO

### 1.1 CONCEPTO DE MUNICIPIO

El Municipio es una realidad jurídica, social, territorial y económica básica en la vida nacional, desde el punto de vista de orden de gobierno, es el primero y el que tiene más contacto con la población.

Es una institución arraigada en la historia de las diferentes civilizaciones que existieron y que existen. El caso del municipio mexicano se ha conformado de las aportaciones de dos grandes tradiciones sociales: la prehispánica que se le relaciona con el calpulli, considerada también como la "... célula básica de organización local y comunitaria"<sup>1</sup> en este sentido el especialista en esta materia Moisés Ochoa Campos complementa al respecto que "... la alianza de familias determinó fatalmente, una forma de gobierno: la del consejo,"<sup>2</sup> caracterizada por una milenaria y rica experiencia cultural de convivencia y la española, enraizada en las culturas:

- a) grecorromana
- b) visigótica y musulmana

Existen diversas definiciones en torno al Municipio; sin embargo después de haber leído y analizado las consideraciones respecto al tema de prestigiosos juristas en México, así como de algunos municipalistas tales como Reynaldo Robles y Teresita Rendón, comparto el concepto del Maestro Eduardo López Sosa que a la letra dice: "El municipio es un producto directo de la ley y que si bien es

---

<sup>1</sup> Salazar Medina, Julián et al., *Desarrollo, Administración y Planeación Municipal, "La experiencia del Estado de México"*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1999, p. 34.

<sup>2</sup> Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1999, p.33.

cierto que se le reconocen sus atributos de origen social y de organización política, éstos no tendrían valor como no lo tienen los centros de población que la ley no les concede la categoría de municipio.”<sup>3</sup> Es decir, no basta un conglomerado, en México existe un procedimiento para la creación e incluso la supresión de municipios, si no lo crea la ley no tendrá vida jurídica.

### 1.1.1 ETIMOLOGÍA DE MUNICIPIO

En este punto, cabe hacer referencia al libro de DERECHO MUNICIPAL del Doctor en Derecho Carlos F. Quintana Roldan, donde se establece lo siguiente:

El Vocablo Municipio proviene del latín, siendo una palabra culta de ese idioma, compuesta de dos locuciones: el sustantivo munus, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones y el verbo capere, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino municipium que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades.<sup>4</sup>

De lo antes vertido, puedo mencionar que los romanos desarrollaron el municipio y fundaron en él su estructura territorial, política y administrativa, pero la finalidad principal fue política, ya que en los territorios que conquistaban fundaban municipios, permitiendo a los pueblos sometidos autogobernarse, lo cual le permitía a Roma tener un control de cada municipio con pequeños destacamentos

---

<sup>3</sup> López Sosa, Eduardo, *Derecho Municipal*, Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2007, p.34.

<sup>4</sup> Quintana Roldan, Carlos, *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 2001, p.1.

militares, mismos que cuidaban que los nativos se gobernarán libremente pero siempre respetando los lineamientos políticos de Roma y pagando un tributo.

### **1.2 PERSONALIDAD JURÍDICA DEL MUNICIPIO**

La personalidad jurídica del Municipio es consecuencia de la conquista romana.

En sentido similar se expresa Barcía López señalando que: Al quitarles su independencia política (a las ciudades) Roma les dejó su capacidad privada, permitiéndoles actuar más o menos ampliamente en las relaciones patrimoniales de derecho común. En virtud de esa híbrida situación jurídica, los Municipios desprovistos de su originaria soberanía y reducidos a miembros autónomos de una entidad superior, se encontraron sometidos al *jus singulorum*, investidos de los derechos comunes, obligados a usar las formas ordinarias del comercio jurídico.<sup>5</sup>

En el numeral 115 de nuestra carta magna está plasmado el atributo jurídico de la personalidad con que cuenta el municipio, mismo que establece que puede ser sujeto de derecho y obligaciones, con la facultad de contar con un patrimonio y con libre disposición de su hacienda, el cual es representado por el ayuntamiento y del Presidente Municipal para todos los efectos administrativos y de representación civil, sin embargo es importante mencionar que ante procesos jurisdiccionales formales el que representa al Municipio es el síndico.

El Doctor en Derecho Guillermo Floris en su libro de Derecho Romano hace referencia al término persona, el cual viene del latín y entre otras definiciones

---

<sup>5</sup> *Ibidem.* p.19.

“significa máscara”<sup>6</sup>, lo cual explica que desde su origen no fue obra de la naturaleza, sino que fue creado o artificial.

Desde el punto de vista doctrinario se establecen dos tipos de personas: a) Las físicas que son entes biológicos humanos con derechos y obligaciones, con capacidad de goce al momento en que es concebido y la de ejercicio que obtiene con la mayoría de edad, mismas que pierde con la muerte; y, b) Las colectivas, jurídicas o morales.

Los autores reconocen casi unánimemente, que existen dos personas jurídicas colectivas (públicas) de las cuales no se puede hablar de ficción, sino de una realidad, ellas son: El Estado y el Municipio. El primero existe social, ontológica y jurídicamente; el segundo tiene los mismos datos genéricos, aún con diferencias específicas.<sup>7</sup>

Ahora bien, las personas jurídicas colectivas (públicas) cuentan con los siguientes atributos: 1) Tener finalidades unitarias, permanentes y voluntad, 2) Denominación, 3) Objeto, 4) Elemento Patrimonial, 5) Régimen Jurídico Propio, 6) Ámbito Geográfico y domicilio, 7) Órganos de representación y, 8) Fines, mismos que explicaré posteriormente.

Podemos concluir, que el Municipio al reunir estas características o atributos, es un ente público con personalidad jurídica.

### **1.2.1 TEORÍAS SOBRE LA PERSONALIDAD JURÍDICA**

Diversos estudiosos del derecho han escrito acerca de si existe o no la personalidad jurídica, hay una gran variedad de teorías acerca de esta problemática, sin embargo a continuación expondremos las más sobresalientes.

---

<sup>6</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1999, p.40.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p.18.

### 1.2.1.1 TEORÍA DE LA FICCIÓN

Las teorías más connotadas sobre la existencia de la personalidad jurídica son las de la ficción, "... en el sentido de que constituye un ente ficticio creado por el derecho, y en el fondo, carece de voluntad y una objetividad propia"<sup>8</sup>

El jurista francés Ducrocq es a quien se debe la composición más completa y precisa de la teoría de la personalidad moral, ficción jurídica, así durante mucho tiempo fue aceptada por la doctrina francesa. Para Ducrocq toda persona moral, aun el Estado, es una ficción.

Ducrocq considera que el Municipio es una ficción, al establecer que toda persona moral no pertenece al mundo de las realidades, esto es, en cuanto a su naturaleza. Este teórico indica que "la personalidad civil se basa necesariamente en una ficción legal"<sup>9</sup>

En Alemania, el más destacado representante de la teoría de la ficción fue el jurista Federico Carlos Savigny, quien expuso en su Sistema de Derecho Privado Romano las bases de esa doctrina, considerando que sólo los seres humanos pueden ser sujetos de voluntad y de libertad, requisitos ambos indispensables para que existan los derechos subjetivos y los deberes jurídicos, los cuales desde el punto de vista real sólo pueden y deben referirse a los hombres individualmente considerados.

Savigny en el libro de Administración Institucional, el cual habla sobre el Mito y Realidad de las personas jurídicas establece que el Estado, el municipio, y los organismos autónomos son personalidades ficticias, y lo revela de la siguiente

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, p.40.

<sup>9</sup> Añorve Baños, Manuel. *Servicios Públicos Municipales*, México, Porrúa, 1998, p.15.

manera "... estos entes son una ficción, no sólo en sentido ontológico, sino jurídico: su misma entidad jurídica como persona es en gran parte inexistente y constituye un puro arbitrio técnico".<sup>10</sup>

No obstante, el derecho no siempre procede mediante soluciones lógicas, sino que también admite puntos de vista prácticos que se fundan en la utilidad social, ha admitido la existencia de seres ficticios llamados personas morales.

Aun cuando pueda existir un sustrato legal, generalmente una entidad sociológica, los entes colectivos no tienen voluntad, ni menos aún libre albedrío, de aquí que la personalidad reconocida por el derecho sea según esta teoría totalmente artificial y contingente.

Algunas entidades en el derecho público si tienen vida desde el punto de vista sociológico, como las ciudades, municipios y estados.

En cambio otras entidades como las fundaciones, sociedades y asociaciones, a quienes también el derecho reconoce el carácter de personas jurídicas, tienen una vida artificial, que sólo puede reconocer el legislador vinculando intereses de sus diversos miembros, para actuar y darle la posibilidad de contraer obligaciones.

Es de relevancia mencionar el estudio que hace sobre las personas ficticias la enciclopedia de derecho civil "... en la práctica, a las personas ficticias se les llama igualmente personas civiles o personas morales; algunas veces también se les llama, imitando a los alemanes, personas jurídicas." <sup>11</sup>

Con base a lo vertido por esta teoría, el hombre al ser dotado de razón y voluntad, es el único sujeto de derechos y deberes, y los entes colectivos al no tener libre albedrío su personalidad es artificial.

---

<sup>10</sup> Aviño Ortiz, Gaspar, *La administración institucional*, Madrid. Instituto de Estudios Administrativos Madrid. 1998, p. 98.

<sup>11</sup> Planiol, Marcel y Ripert, Georges, *Derecho Civil*, Volumen VIII, México, Oxford, 1992, p. 556.

### 1.2.1.2 TEORÍAS DE LA REALIDAD

Las teorías de la realidad se dividen en dos grupos: a) Teorías basadas en la voluntad y, b) Teorías basadas en el interés.

Estas teorías consideran, que todas las personas jurídicas privadas o públicas son entes reales y no creados artificialmente, ideas que explican de la siguiente manera: a) Las teorías de la realidad basadas en la voluntad señalan, que no es necesario que exista la corporalidad para conocer la existencia de una persona, lo importante es la aptitud de querer, de igual manera establecen que hay una analogía entre la persona colectiva y los individuos, ya que existe una voluntad de mecanismo análogo; es importante mencionar que dentro de estas teorías se encuentra la idea de la institución, cuyo principal expositor es Haouriou, el cual define la institución como:

Una idea de obra que se desarrolla, se realiza se proyecta dando formas definidas al acontecer social. El desarrollo y actuación de la idea se patentiza en hechos, en actos humanos organizados y unificados. Cuando la idea de obra arraiga de tal modo en la conciencia y responsabilidad de los fines sociales, entonces la institución adquiere personalidad moral. Cuando esa idea permite unificar la actuación de los individuos de tal modo que dicha actuación se manifiesta como el ejercicio de un poder jurídicamente reconocido, entonces la institución tiene personalidad jurídica.<sup>12</sup>

b) Leon Michoud y Saleilles escritores franceses son pertenecientes a las teorías de la realidad basadas en el interés, para Michoud la personalidad se le debe reconocer al hombre, y el derecho es el hecho del cual obtiene la protección legal; y para Saleilles la voluntad se encuentra en el hombre pero en sentido

---

<sup>12</sup> Añorve Baños, Manuel, *op. cit.*, p.17.

psicológico, así mismo considera que para cumplir un objetivo se tiene mayor posibilidad de cumplirlo cuando se organizan los individuos.

### **1.2.1.3 TEORÍA DE FERRARA**

Para el Catedrático de la Universidad de Florencia Francisco Ferrara, la personalidad jurídica está construida del conjunto de hombres y de un objetivo común determinado, es indispensable que este objetivo o fin sea posible, tiene relación con las asociaciones y organizaciones sociales, es consecuencia del orden jurídico, el cual depende su existencia del derecho objetivo, no es un ente, no es una cosa.

Esta teoría establece que la personalidad jurídica con independencia del sustrato real que siempre tiene, tanto por lo que se refiere al individuo como al ente colectivo, no es una realidad ni un hecho, ni mucho menos una ficción, sin una categoría jurídica, una forma determinada por el derecho, a la cual éste puede correlacionar con cualquier sustrato fáctico, lo que no implica necesariamente una especial corporalidad o espiritualidad en quien la recibe, dice Ferrara "... la personalidad es un producto del orden jurídico. La llamada persona individual no es persona por naturaleza, sino por obra de la ley"<sup>13</sup>.

Este autor italiano considera, que la personalidad funciona así en el derecho como un concepto unificador de las relaciones jurídicas que se dan tanto entre individuos como entre organizaciones y como éstas, son pluralidades de individuos que persiguen un interés común.

### **1.2.1.4 TEORÍAS QUE NIEGAN LA PERSONALIDAD JURÍDICA**

Como su nombre lo dice estas teorías niegan la personalidad jurídica, exponen que las personas jurídicas no son sujetos de derecho, ya que son una creación del legislador, sus principales propulsores son Bekker y Brinz dividen la

---

<sup>13</sup> García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa, 1995, p.289.

esencia del patrimonio en los que tienen propia autonomía y patrimonios sin sujeto.

Para el teórico Del Vecchio, la idea de Brinz carece de sentido, ya que para que se de el patrimonio de un fin debe existir una persona que lo quiera realizar, y Brinz al quitar el sujeto lo imposibilita.

#### **1.2.1.5 TEORÍA DE HANS KELSEN**

Para Kelsen, siguiendo los planteamientos expuestos en su teoría pura del derecho, sólo existen personas jurídicas, ya sean individuales o colectivas, la persona no significa en sí ninguna realidad, sino sólo el modo de realizarse la imputación normativa con respecto a un centro posible de imputaciones; de esta manera, para kelsen la distinción entre persona física o colectiva no resulta ser un elemento relevante, ya que lo importante es identificar a las personas en un sentido genérico, como aquellos entes portadores de derechos y obligaciones.

A juzgar por Hans Kelsen, no puede partirse de la distinción entre persona física y persona jurídica. Considera que tanto la persona física como la persona jurídica son la personificación de un orden jurídico y para el conocimiento jurídico sólo hay personas jurídicas, concepto que se refiere tanto al ser individual como al colectivo.<sup>14</sup>

Podemos concluir que para Kelsen la persona jurídica y la física son parte de un orden jurídico y sólo existen personas jurídicas para el conocimiento jurídico.

Después de haber analizado las teorías antes descritas, concuerdo con el Maestro Miguel Acosta Romero respecto a que el Municipio al ser reconocido por el derecho, no es ficticio, ya que le da esa cualidad, siendo un sujeto de derechos

---

<sup>14</sup> Añorve Baños, Manuel, *op. cit.*, p.21.

y obligaciones, y tiene su fundamento en el artículo 115 constitucional en su fracción II ya antes referido.

### 1.2.2 CARACTERÍSTICAS DE LA PERSONAS JURÍDICAS

El Municipio al ser una persona jurídica colectiva tiene varias características. De acuerdo al Maestro Miguel Acosta Romero, establece las siguientes:

A) La existencia de un grupo social con finalidades unitarias permanentes y voluntad.....B) La personalidad jurídica distinta de la de sus integrantes.....C) Denominación o nombre.....D) Ámbito geográfico y domicilio.....E) Elemento Patrimonial.....F) Régimen jurídico propio.....G) Objeto.....H) Órganos de representación y administración.<sup>15</sup>

Por lo que respecta a las características antes mencionadas, en el caso del municipio considero que es de la siguiente manera en el inciso A ) respecto a la existencia de un grupo social, un grupo de habitantes que tiene como finalidad organizar una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, B) la personalidad jurídica se establece en el artículo 115 constitucional, C) el nombre o denominación, por ejemplo en el estado de México hay 125 municipios y cada uno de ellos tiene su nombre, D) el ámbito geográfico y domicilio, cada municipio cuenta con su territorio delimitado, y el ayuntamiento tiene un domicilio donde se localizan sus órganos de representación, E) elemento patrimonial, en algunos municipios hay departamentos o direcciones de patrimonio municipal o la misma tesorería, la cual controla todos los bienes derechos valubles, F) régimen Jurídico, integrado por la Constitución Política federal, la Constitución local y las leyes que de ella emanen, de las más importantes encontramos las leyes orgánicas municipales G) su objeto se

---

<sup>15</sup> Acosta Romero, Miguel, *op.cit.*, p. 22.

encuentra en la realización de las actividades concretas previstas en su régimen jurídico propio y H) está representado por el ayuntamiento, el Presidente Municipal para todos los efectos administrativos y de representación civil, y ante procesos jurisdiccionales formales es el síndico.

### **1.3 ESTRUCTURA JURÍDICA DEL MUNICIPIO**

Existen dos posturas sobre la naturaleza jurídica del municipio, la que considera al municipio como organismo descentralizado de la Administración Pública y la que lo establece como un nivel de gobierno.

#### **1.3.1 ORGANISMO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Al respecto, han expuesto en sus libros de Derecho Administrativo, los especialistas en la materia Andrés Serra Rojas y Gabino Fraga, los cuales tuvieron influencia de la doctrina francesa de Buttgenbach.

Descentralización por región debemos entender "... el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial".<sup>16</sup>

El maestro Gabino Fraga expone que:

El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Serra Rojas, Andrés, apud, Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, p.32.

<sup>17</sup> *Idem*

El Municipio y los organismos descentralizados ambos tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y organismos de representación, pero los organismos descentralizados son creados por la administración pública central, que le confiere una parte de su competencia, ya sea administración pública federal, estatal o municipal, y el municipio es libre no nace del poder ejecutivo federal o estatal, nace de la constitución federal, tiene su propia esfera de competencia, es una de organización política y administrativa, por lo cual el municipio no es una descentralización administrativa.

### **1.3.2 PRIMER NIVEL DE GOBIERNO**

El Municipio es el primer nivel de gobierno, al respecto concuerdo con el Dr. José Francisco Pérez Hernández el cual indica en su trabajo doctoral que

Efectivamente, la figura municipal actual la encontramos en el ámbito del Derecho Administrativo, por lo tanto se reconoce como un apéndice de la Administración Pública Federal y local, dentro de una estructura monolítica, responsable de la prestación de los servicios de la misma naturaleza pública, del gobierno central hacia los ciudadanos que, se concluye con la reforma del 23 de diciembre de 1999, colocándolo como primer nivel de gobierno y provoca un cambio de relevancia extraordinaria, pues con base en la naturaleza de sistema jurídico mexicano, se sustituye en el texto del artículo 115 Constitucional original, la frase será administrado, por la de será gobernado, que a decir verdad, no se le ha dado ni la oportunidad, ni la importancia que ello implica, manteniendo el simple concepto de que, es un nivel de gobierno, con cierta autonomía<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Pérez Hernández, José F., *Perspectivas Político-Jurídicas del Municipio en México*, UNAM, 2005, p. 191.

En México existen tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

Fortaleciendo lo antes expuesto, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal dependiente de la Secretaría de Gobernación en su página oficial publica un libro denominado: Información sobre administración y gobierno municipal, el cual acertadamente manifiesta que el municipio tiene tres elementos básicos población, territorio y gobierno y en este último lo revela como "... primer nivel de gobierno del sistema federal"<sup>19</sup>

El Municipio es la base de los tres niveles de gobierno, considero que el más importante, ya que es el que tiene mayor contacto con la población, está fundado en un federalismo, el cual reconoce una separación entre el Congreso federal y los estados federados y éstos entre los municipios.

En el mismo sentido, el artículo 2 constitucional fracción B establece que la federación, los estados y los municipios promoverán la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminarán cualquier práctica discriminatoria; el artículo 3 constitucional maneja el derecho a recibir educación, el cual será impartido por la federación, los estados y municipios; también el numeral de mismo ordenamiento 27 en su fracción VI establece la facultad de los estados, distrito federal y los municipios de adquirir, poseer bienes para los servicios públicos; el artículo 31 en su fracción IV de nuestra carta magna dispone de que todos los mexicanos debemos contribuir a los gastos de la federación, estados y municipios.

Complementando lo anterior, el numeral 115 constitucional establece que los estados adoptarán para su régimen interior, como base de su división territorial y organización política y administrativa el municipio libre.

Para mayor precisión, se encuentran dos resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establecen, el reconocimiento del Municipio como primer nivel de gobierno, dichas controversias constitucionales son:

La Primera, es un Amparo de Mexicali 4521/90 de fecha 7 de Noviembre de 1991 en la cual se determinó que el municipio constituye un poder, pues ejerce

---

<sup>19</sup> Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Información básica sobre administración y gobierno municipal*, México, 2009, <http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED>

funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, y la segunda es una controversia constitucional de fecha 30 de agosto de 1994 ejecutoria 1/93, planteada por el ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, en donde el Tribunal Pleno concluye que el Municipio constituye con sus propias peculiaridades, uno de los poderes que existen en las entidades federativas, al cual debe permitírsele el acceso a la controversia constitucional, en aras de hacer efectivo los derechos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

# **ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL**

Uno de las principales acciones de las Constituciones Políticas de los Estados de la República, respecto a los municipios, es reglamentarlos, "... tanto en su situación legal, como en sus facultades administrativas."<sup>20</sup>

Las Constituciones de los Estados deben establecer como parámetro naciente el artículo 115 de la Constitución Federal, ya que cada Estado de la República cuenta con su respectiva Ley Orgánica Municipal.

En el ámbito de los investigadores que hacen referencia a la organización de la administración pública, encontré al Dr. Gabino E. Castrejón García que expresamente en su libro de Derecho Administrativo considera que:

Las formas de organización de la Administración Pública, no son equivalentes a las formas del Estado y a las formas de Gobierno, pues estas últimas se refieren: la primera, a la entidad misma del Estado y, la segunda, a los órganos que ejercitan el poder, en el más alto rango (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); en cambio, las formas de organización administrativa se refieren exclusivamente a la Administración Pública, o sea, Poder ejecutivo y unidades administrativas que de él dependen, directa o indirectamente.<sup>21</sup>

Aunado a los comentarios antes vertidos, respecto a la organización de la administración pública, considero que se puede definir como la forma en que se

---

<sup>20</sup> Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, nota 2 p.375.

<sup>21</sup> Castrejón García, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Edit. Cárdenas, 2002, p. 142.

estructuran las unidades administrativas, con el objetivo del aprovechamiento de los recursos humanos y materiales de una entidad pública para lograr la mayor eficiencia en los fines del Estado.

## **2.1 ASPECTOS GENERALES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

La administración es un proceso muy particular consistente en las actividades de planeación, organización, ejecución y control desempeñadas para determinar y alcanzar los objetivos señalados con el uso de seres humanos y otros recursos.

De igual manera, considero que la administración es un conjunto de técnicas y conocimientos aplicados sobre todo organismo social, sin importar el objetivo, que permiten obtener el mejor aprovechamiento posible y rendimiento de sus elementos que lo constituyen sean materiales, humanos o económicos.

La administración también se puede definir como el proceso de crear, diseñar y mantener un ambiente en el que las personas, laborando o trabajando en grupos, alcancen con eficiencia metas seleccionadas.

Para hablar del comienzo de la palabra administración, haré referencia a lo plasmado en el libro de los especialistas en administración Richard L. Daft y Dorothy Marcia llamado Introducción a la administración: “Logro de las metas organizacionales en una forma eficaz y eficiente a través de la planeación, organización, dirección y control de los recursos organizacionales.”<sup>22</sup>

### **2.1.1 COMO CIENCIA**

En el despuntar del siglo xx, dos ingenieros desarrollaron los primeros trabajos pioneros respecto a la administración. Uno era americano, Frederick Winlow Taylor, el cual desarrolló la llamada escuela de administración científica, preocupado por aumentar la eficiencia de la industria a través, inicialmente, de la

---

<sup>22</sup> Daft L., Richard y Marcia, Dorothy, *Introducción a la Administración*, 2006, p.7.

racionalización del trabajo operario. El otro era europeo, Henri Fayol, trabajó sobre la llamada teoría clásica preocupado por aumentar la eficiencia de su empresa a través de su organización y de la aplicación de principios generales de la administración con bases científicas.

A pesar de que ellos no se hayan comunicado entre sí y hayan partido de puntos de vista diferentes y aun opuestos, lo cierto es que sus ideas constituyen las bases del llamado enfoque clásico tradicional de la administración, cuyos postulados dominaron el panorama administrativo de las organizaciones aproximadamente las cuatro primeras décadas de este siglo.

Así de un modo general, el enfoque clásico de la administración puede desdoblarse en dos orientaciones bastante diferentes y hasta ciertos puntos opuestos entre sí, pero que se complementan con relativa coherencia:

1.- De un lado, la escuela de la administración científica desarrollada en los Estados Unidos, a partir de los trabajos de Taylor.

Esa escuela era formada principalmente por ingenieros, como Frederick Winslow (1856-1915), Henry Lawrence Gantt (1861-1931), Frank Bunker Gilbreth (1868-1924), Harrington Emerson (1853-1931), y Henry Ford (1863-1947), suele ser incluido entre ellos por haber aplicado sus principios.

La preocupación básica era aumentar la productividad de la empresa mediante el aumento de la eficiencia en el nivel operacional, esto es, en el nivel de los operarios.

De allí el énfasis en el análisis y en la división del trabajo operario, toda vez que las tareas del cargo y el ocupante constituyen la unidad fundamental de la organización.

En este sentido, el enfoque de la administración científica es un enfoque de abajo hacia arriba (del operario hacia el supervisor y gerente) y de las partes (operarios y sus cargos) para el todo (organización empresarial).

Predominaba la atención en el trabajo, en los movimientos necesarios para la ejecución de una tarea, en el tiempo-patrón determinado para su ejecución: ese cuidado analítico y detallado permitía la especialización del operario y la

reagrupación de los movimientos, operaciones, tareas, cargos, etc., que constituyen la llamada organización racional del trabajo.

Fue además de esto, una corriente desarrollada por ingenieros, que buscaban elaborar una verdadera ingeniería industrial dentro de una concepción eminentemente pragmática.

El énfasis en las tareas es la principal característica de la administración científica.

2.- Del otro lado, la corriente de los anatomistas y fisiologistas de la organización, desarrollada en Francia, con los trabajos pioneros de Fayol.

Esa escuela estaba formada principalmente por ejecutivos de las empresas de la época. Entre ellos Henri Fayol (1841-1925), James D. Mooney, Lyndall F. Urwick (n1891), Luther Gulick y otros.

Esta es la corriente llamada Teoría Clásica. La preocupación básica era aumentar la eficiencia de la empresa a través de la forma y disposición de los órganos componentes de la organización (departamentos) y de sus interrelaciones estructurales. De allí el énfasis en la anatomía (estructura) y en la fisiología (funcionamiento) de la organización.

En ese sentido, el enfoque de la corriente anatómica y fisiologista es un enfoque inverso al que la administración científica: de arriba hacia abajo (de la dirección hacia la ejecución) del todo (organización) hacia sus partes componentes (departamentos).

Predominaba la atención en la estructura organizacional, con los elementos de la administración, con los principios generales de la administración, con la departamentalización.

Ese cuidado con la síntesis y con la visión global permitía una manera mejor de subdividir la empresa bajo la centralización de un jefe principal. Fue una corriente eminentemente teórica y administrativamente orientada. El énfasis en la estructura es su principal característica.

El Doctor en Derecho Carlos F. Quintana Roldan considera que la Ciencia de la Administración es "... la rama del saber que tiene por objeto el estudio de los principios, técnicas, sistemas, medios y mecanismos, tendientes a lograr

resultados de máxima eficiencia, racionalidad y aprovechamiento de los recursos humanos y materiales de una entidad pública o privada".<sup>23</sup>

Si bien es cierto, la administración es una ciencia por todo lo antes vertido, además de contar con un método científico que le da seguridad por todo lo a el inherente a sus postulados, teorías y conclusiones.

Su evolución, tiene su origen en los antiguos pueblos egipcios y babilónicos, la cual al inicio era empírica y hoy en día una ciencia indispensable en todas las labores cotidianas.

### **2. 1. 2 COMO TÉCNICA**

La ciencia es comprensión, explicación y análisis dinámico de la realidad; mientras que la técnica opera los objetos según procedimientos y reglas que normalizan la operación y los transforman.

Sin la técnica, las explicaciones de la ciencia quedan a escala teórica, no pueden ser instrumentadas ni pueden operarse sobre los objetos de la misma. La técnica es el vehículo de instrumentación de los descubrimientos de la ciencia.

La técnica de la administración implica aceptar la existencia de unos medios específicos utilizables en la búsqueda del funcionamiento eficaz y eficiente de las organizaciones, incluye principios, normas y procedimientos para la conducción racional de las organizaciones.

La administración no sólo busca explicar el comportamiento de las organizaciones, sino comprende un conjunto de reglas, normas y procedimientos para operar y transformar esa realidad que son las organizaciones.

La administración, en este sentido, establece como pasos o etapas fundamentales del proceso administrativo, los siguientes:

---

<sup>23</sup> Quintana Roldan, Carlos F., *op. cit.*, nota 4, p. 415.

- A) La planeación, esto es, fijar las expectativas que deberán ser alcanzadas y determinar los elementos necesarios para ello.
- B) La organización, que consiste en estructurar jerarquizada y ordenadamente los elementos humanos y materiales, tendientes a obtener los resultados planeados.
- C) La ejecución o realización, que significa llevar acabo las tareas necesarias para alcanzar los objetivos fijados. La dirección y control de esas tareas son importantes en esta fase del proceso administrativo.
- D) La evaluación, necesaria para observar si los resultados, parciales o finales, han sido planeados o, en su caso, reorientar las tareas para alcanzarlos.<sup>24</sup>

La administración se conforma de técnicas que ayudan a alcanzar los objetivos con resultados eficaces, aunado a esto podemos considerar de gran importancia la tecnología que en nuestra época nos es de bastante ayuda, ya que podemos disfrutar de la automatización, de sistemas avanzados con los cuales procesamos la información de manera eficiente y expedita.

### **2.1.3 COMO PROCESO JURÍDICO**

Los principios administrativos, si bien a lo largo del presente documento he explicado son universales y se pueden aplicar tanto a las empresas y comercios o al ámbito del gobierno, es de conocimiento pleno que existen diferencias dependiendo se aplique a cualquiera de los rubros ya mencionados.

Existe en nuestra carta magna la libertad a los particulares para hacer todo aquello que no les esté prohibido, sin embargo, en el caso de los gobernantes esta

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 416.

libertad se encuentra restringida y sólo pueden hacer lo que la ley les permite y les otorga como competencia.

Si bien es cierto, la Administración Pública no podría existir sin el derecho que le da la vida, ya que los lineamientos de la administración se transforman en dictados jurídicos que son la base del Estado y lo que él conforma, entre estos el Municipio.

Resulta curioso el hecho de que, siendo la coordinación elemento esencial en toda la sociedad, la teoría administrativa se haya formado tan sólo a principios del siglo xx; la explicación es obvia por cuanto hace a la administración privada, ya que la naturaleza, pequeña magnitud y escasa complejidad de los negocios e instituciones privadas, requería tan sólo de sentido común para su administración.

Pero surge la interrogante: ¿por qué no apareció en la administración pública, donde la magnitud de los problemas, no sólo iguala, sino aun supera las características de la empresa privada?

La respuesta es, a nuestro juicio, que el Estado contaba con dos medios para lograr el eficaz cumplimiento de sus normas: la coacción, y la eficacia administrativa de esas mismas normas: siendo más fácil desde luego obtener la primera, descuidó de ordinario la segunda.

Por otra parte, debe hacerse notar que la falta de máxima eficiencia en las dependencias de un organismo público, no afectan de suyo su existencia: una dependencia cuya función sea necesaria, no habrá de desaparecer por el hecho de que se estén realizando sus actividades con mayor lentitud, con mayor costo y dentro de ciertos límites, con resultados de pobreza administrativa; en cambio, una empresa que no dispone de fuerza coactiva alguna, y cuya existencia misma está supeditada a poder ofrecer precios, calidad, servicios, etc., por lo menos iguales a los de sus competidores, necesita mejorar su administración, como requisito para subsistir: por eso, al crecer el número y la complejidad de las empresas privadas, natural y necesariamente apareció la teoría administrativa.

Lo anterior no significa que no se hayan analizado ciertos principios en la administración pública, como los de “la cadena de mando”, “la organización staff”,

pero todo ello no llegó, indiscutiblemente, a integrar una auténtica y completa teoría de la Administración.

## 2.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Aristóteles consideraba que el ser humano es sociable por naturaleza, pero la historia nos muestra todos los momentos de conflicto, por falta de coincidencia, y es desde la sociedad primitiva donde se aplicaba la ley del más fuerte, “...probablemente, es el derecho del más fuerte, la primera semilla de normas reguladoras de la conducta humana”<sup>25</sup> para kelsen de igual manera existe el derecho primitivo y lo define “ como, un orden de la conducta humana, y un orden es un conjunto de normas”<sup>26</sup> el Diccionario de la Lengua Española lo precisa como

la facultad natural del hombre, para hacer legítimamente lo que conduce a los fines de su vida; facultad de hacer o exigir todo aquello que la ley o la autoridad competente establecen; como conjunto de principios, leyes y reglas que están sometidas las relaciones humanas en toda sociedad jurídicamente organizada, y a cuya observancia pueden ser compelidos los individuos.<sup>27</sup>

Ahora bien, si reflexionamos la manera en que ha crecido la población y sus necesidades, se vuelve complejo para el Estado la regulación jurídica, por lo que tiene que estar en constante evolución, es decir adaptando las normas jurídicas a las múltiples necesidades, además de agrupar las normas jurídicas mediante una clasificación, para una mejor comprensión.

---

<sup>25</sup> Calzado Rodríguez, Alberto, *Derecho I*, México, Ed. Macchi, 2000, p.1.

<sup>26</sup> kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, UNAM, 1988, p.4.

<sup>27</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, kapelusz, Buenos Aires, Argentina, 1979, p.517.

El Derecho Objetivo se divide en derecho público y privado, el primero se divide en constitucional, penal, administrativo de igual manera las disciplinas de creación reciente como el derecho del trabajo entre otros, nosotros nos enfocaremos al derecho administrativo por ser de referencia a nuestro trabajo, García Maynez indica "... el derecho administrativo es la razón del derecho público que tiene por objeto específico la administración pública"<sup>28</sup> en sus distintos niveles y modalidades, en ese tenor de ideas el Profesor Jorge Fernández Ruíz establece "... que la administración pública puede interpretarse en dos sentidos: el orgánico o formal, que se refiere al órgano o entidad pública que realiza la actividad, y el sentido funcional o material, que se relaciona con la función misma"<sup>29</sup>, el primero sería el Poder Ejecutivo y sus diversas áreas con facultades para la satisfacción de los intereses generales y el segundo la actividad de dicha entidad para cumplir su función.

### 2.2.1 CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Existen innumerables definiciones de Administración Pública, sin embargo considero que la establecida por el Instituto de Investigaciones Jurídicas es muy acertada y a la letra dice:

Por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material,

---

<sup>28</sup> García Máñez, Eduardo, *op. cit.*, nota 13, p. 139.

<sup>29</sup> Fernández Ruíz, Jorge, *Panorama del derecho mexicano. Derecho Administrativo*, México, McGraw-Hill/Interamericana, Serie Jurídica, 1997, p.4.

según el cual debe entenderse como la actividad que desempeña este órgano o conjunto de órganos.<sup>30</sup>

“La administración pública es la parte más ostensible del gobierno, es el gobierno en acción; es el ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno”<sup>31</sup>, es el sistema integrado por las fases de la planeación, organización, dirección y control en el procesamiento de los insumos externos e internos para la producción más eficiente de bienes y servicios de la colectividad.

Corresponde al poder ejecutivo, en sus niveles federal, estatal, y municipal, administrar los recursos y las acciones para lograr sus objetivos. La administración pública es de manera práctica, la actividad que realizan los órganos del gobierno para alcanzar los fines del Estado, con base en los ordenamientos legales que les otorgan atribuciones y competencia específicas.

### 2.2.2 FEDERAL

La administración pública federal es un conjunto de órganos del Poder Ejecutivo que encabeza el Presidente de la República, considerado “... el jefe de la administración pública federal, ocupa el más alto grado de poder administrativo, centralizando en sus manos las facultades de decisión, de mando, de vigilancia que son imprescindibles”<sup>32</sup> para la realización de las tareas de gobierno.

En este punto, considero importante hacer mención a lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

---

<sup>30</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, Porrúa, 1998, p. 107.

<sup>31</sup> Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p.16.

<sup>32</sup> Floresgómez González, Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo, *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, México, Porrúa, 2002, p. 193.

“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

Este artículo establece la forma en que se desempeña la Administración Pública de la Federación: centralizada y paraestatal y que funcionan coordinadamente según lo dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que fue expedida siendo presidente José López Portillo el 29 de diciembre de 1976.

Es relevante mencionar, que este numeral sólo ha sido reformado una sola vez mediante el decreto relativo promulgado el 14 de abril de 1981, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril del mismo año y entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Esta ley, establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

El Poder Ejecutivo de la Unión se auxilia administrativamente, para el desempeño de sus funciones, de las Secretarías de Estado, de los Departamentos Administrativos y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal que forman parte de la Administración Pública Centralizada; se apoyan de las entidades que forman la Administración Pública Paraestatal, como organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y fideicomisos.

Las Secretarías de Estado cuentan con órganos desconcentrados para la atención y despacho de los asuntos que le competen. Son órganos jerárquicamente subordinados y con facultades específicas.

El Presidente de la República expedirá el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

La responsabilidad de expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para el funcionamiento de los Departamentos Administrativos y Secretarías de Estado será a cargo de cada titular, mismos que deberán contener información sobre la estructura, funciones, sistemas de comunicación e información.

Al igual que es necesario expedir documentos de organización y procedimientos para el funcionamiento del poder administrativo federal, también "... en un régimen de derecho debe existir una especial preocupación por mantener el principio de legalidad; de allí que la Administración Pública debe vigilar que los funcionarios no excedan la esfera de su competencia ni cometan abusos de autoridad".<sup>33</sup>

El Poder Ejecutivo presenta leyes ante el Congreso de la Unión, a través de la Secretaría de Gobernación, ésta conduce las relaciones del Poder Ejecutivo con las autoridades estatales y municipales y con el Poder legislativo y Judicial, además "... vigila el cumplimiento de las garantías individuales por parte de las autoridades"<sup>34</sup>.

La Secretaría de Relaciones Exteriores es la encargada de coordinar las acciones de la Administración Pública Federal en el exterior y de dirigir el Servicio Exterior Mexicano (consulados y embajadas).

La Secretaría de la Defensa Nacional, determina los planes de Seguridad Nacional, dirige la movilización del Ejército en caso de guerra, del personal militar del Activo y de las Reservas.

La Secretaría de Marina dirige la Educación Pública Naval, prepara a la armada de México, maneja el activo y las reservas de la misma, concede licencias, retiros e interviene en las pensiones de sus miembros.

---

<sup>33</sup> Faya Viesca, Jacinto, *Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 1979, p.37.

<sup>34</sup> Pérez de León, Enrique, *Notas de Derecho Constitucional Administrativo*, México, Vallarta, 1984, p.160.

Ejerce la soberanía en aguas territoriales, organiza y administra el servicio de la aeronáutica naval. La Secretaría de Marina coordina y dirige las actividades marítimas como la reparación y construcción de infraestructura naval para alcanzar la autosuficiencia a nivel marítimo, programa y realiza investigaciones para el desarrollo oceanográfico en aguas de jurisdicción federal. Coordina las actividades de la Armada de México otorga permisos para exploraciones científicas extranjeras en aguas nacionales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público formula la política de gobierno en las materias financiera, fiscal, de gasto público, bancaria, de divisas y precios de tarifas de bienes y servicios del sector público.

A través de las Direcciones Generales, se encarga de ver cuánto asciende el gasto que les es permitido a las entidades paraestatales y dependencias públicas, propone las fuentes de crédito y financiamiento provenientes del exterior o de organismos nacionales, y posteriormente las autoriza. Se encarga de manejar la deuda del gobierno y vigila el destino de estos recursos. Lleva a cabo las solicitudes de financiamiento de empresas privadas, llevando el registro de su deuda externa.

Realiza los programas referentes a la negociación y contratación de financiamiento con organismos financieros, tanto nacionales como internacionales, así como la capacitación de recursos en los mercados internacionales de capital, realizando los estudios y análisis de los mismos. Promueve la inversión nacional y extranjera mediante el empleo de instrumentos financieros.

La Secretaría de Desarrollo Social impulsa y fomenta el desarrollo social y urbano de vivienda, regional e infraestructura, ecología, asentamientos humanos y controla el patrimonio inmobiliario Federal. Recibe Fondos de financiamiento que le otorga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo fue creada con el fin de impulsar la modernización de la gestión pública, la atención al ciudadano y el sistema de control y fiscalización del gasto público para alcanzar una Administración Pública Federal eficiente, eficaz y productiva, además realiza distintos tipos de auditoría.

Esta Secretaría establece las normas para realizar las auditorías internas, ya que cada dependencia de la Administración Pública Federal cuenta con una unidad de Contraloría Interna, que además de verificar el adecuado aprovechamiento de los recursos (materiales, humanos, financieros), recibe las denuncias hechas a los servidores públicos. Los delegados son los que se encargan de vigilar y promover la eficiencia en las dependencias y de evitar posibles anomalías.

El proceso de revisión a las entidades paraestatales se lleva a cabo mediante auditorías externas, en las cuales la referida Secretaría contrata los servicios de Auditores Independientes para evaluar y revisar el desempeño de las entidades paraestatales, con el fin de garantizar la legalidad y neutralidad de las revisiones.

La Secretaría de Energía, "... le corresponde conducir la política energética del país"<sup>35</sup>, está encargada de ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y carburos de hidrógeno, energía nuclear y recursos naturales que se requieran para generar y abastecer energía eléctrica.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Social, tiene como objetivo formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, promoviendo de esta manera el empleo en el medio rural. Organiza y fomenta las actividades agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas, silvícolas y formula la capacitación de los productores rurales. Planea y fomenta la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal. Organiza y encauza el crédito, en coordinación con la SHCP, para estimular la producción de estas áreas.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes se encarga de la comunicación en el país, ya sea por vía terrestre, mediante caminos, carreteras y ferrocarriles, por vía aérea, marina y por radio, televisión y vía satélite. Busca que el transporte como los medios de comunicación sean eficientes.

---

<sup>35</sup> Floresgómez González, Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo, *op. cit.*, nota 32, p. 203.

Esta dependencia coordina los proyectos de construcción, mantenimiento y modernización de las carreteras y puentes federales, tramita las solicitudes de concesión para poder construir estas obras, aprueba los proyectos que se presentan, supervisa obras y realiza cálculos, estudios geológicos, de cimentación y pavimentos, pruebas de resistencia de materiales, etc. que se requieran. Aprueba la instalación de señalamientos de seguridad en las carreteras y realiza los diseños funcionales para el desarrollo de los entronques, cruzamientos, accesos y otras obras de vialidad.

La Secretaría de Educación Pública en cuanto a las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas: analiza y propone normas pedagógicas, planes de estudio y materiales didácticos para la enseñanza y aprendizaje de la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, física, normal, secundaria técnica, educación indígena, educación superior e investigación científica, tecnológica, agropecuaria, forestal, en ciencia y tecnología del mar y educación tecnológica industrial. Supervisa los sistemas educativos abiertos.

Elabora los contenidos de los libros de texto gratuitos para las escuelas y los distribuye. Formula el calendario escolar para cada año. Otorga becas en instituciones educativas del país y en el extranjero, promueve actividades de intercambio científico, cultural, técnico, artístico y educativo con otros países en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores. Exhibe programas educativos por televisión y audiovisuales y en los estados de la República Mexicana.

La Secretaría de Salud es la encargada de garantizar el derecho de protección a la salud que tienen por ley todos los mexicanos. Coordina el Sistema Nacional de Salud, actúa como autoridad sanitaria y lucha contra las enfermedades transmisibles, realiza investigaciones de las mismas, está al tanto de las epidemias y vigila que se apliquen inmunizaciones, fomentando la salud.

La Secretaría de Trabajo y Previsión Social promueve el incremento de la productividad en el trabajo, buscando un equilibrio entre los factores de la producción (tierra, trabajo y capital); resuelve los conflictos laborales; vigila el

cumplimiento de las normas laborales buscando el bienestar de los trabajadores de sus familiares; impulsa la ocupación en el país.

La Secretaría de la Reforma Agraria, fomenta la participación del sector rural y desarrolla el bienestar de los campesinos. Impulsa el aprovechamiento y comercialización de los ejidos y comunidades, los cuales cuentan con recursos pecuarios, acuícolas, forestales y no renovables. "... Le corresponde aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las Leyes Agrarias y sus Reglamentos"<sup>36</sup>.

Resuelve conforme a la ley todo lo relacionado con los problemas de los núcleos de la población ejidal y de bienes comunales. Para dicho fin, recibe ayuda y cooperación de las autoridades tanto estatales como municipales. Realiza y mantiene al corriente el Registro Nacional Agrario, en el que se registra todos los documentos y nombres de los propietarios de ejidos y comunidades, y a su vez interviene en la titulación y parcelamiento ejidal.

La Secretaría de Turismo está encargada de conducir la política para el desarrollo turístico del país, en coordinación con las entidades federativas correspondientes. La Secretaría de Turismo autoriza los precios y tarifas de los servicios turísticos previamente registrados, en colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, facilita el intercambio y el desarrollo turístico en el extranjero y celebra los convenios de cooperación turística. Existen zonas de desarrollo turístico prioritario las cuales son determinadas por la Secretaría de Turismo en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social y con la Secretaría de la Reforma Agraria, ya que se deben expedir las declaratorias de uso del suelo turístico conforme a las leyes respectivas.

La Secretaría de Turismo se encarga de regular y registrar actividades turísticas y para dicho fin escribe a los prestadores de servicios públicos en el Registro Nacional de Turismo y les otorga una cédula Turística y la categoría que

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 208.

les corresponda. Esta dependencia establece los precios y tarifas máximos de los servicios turísticos.

La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca está encargada de fomentar la producción, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, de bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo.

Formula y conduce la política de saneamiento y regulación ambiental del desarrollo urbano y pesquero. Establece normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de calidad del medio ambiente, sobre los ecosistemas naturales y el aprovechamiento de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, sobre descargas de aguas residuales y en materia minera, y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos.

Asume la función de regular la explotación pesquera, así como conservar las obras de infraestructura pesquera y de acuacultura que requiera el desarrollo de dicho sector. Brinda asesoría técnica a los productores acuícolas en la prevención y erradicación de enfermedades de los peces y en lo relativo a análisis biotecnológicos sobre el cultivo y explotación.

### **2.2.3 ESTATAL**

Partiendo de que en nuestro país vivimos en un sistema federal, que caracteriza a nuestro Estado, existen tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal y en cada uno de estos encontramos su nivel administrativo.

En el ámbito federal, el ejecutivo es el jefe de la administración pública federal, controla el más alto grado administrativo, en el caso de la administración pública estatal "... el gobernador del Estado, para Barrera Zapata, tiene dos grandes espacios de competencia. Primera, es el jefe de la Administración Pública estatal. Segunda, es el garante del orden constitucional"<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Velasco Monroy, Santiago, *Administración Pública del Estado de México, Aparato Público y Sociedad, Poder y Cambio, Desarrollo y Prospectiva, 1824-1992*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1993.

En lo que respecta a la administración pública estatal, cada estado cuenta con una ley orgánica expedida por un congreso local, "... donde se establece las bases estructurales para el funcionamiento de los distintos órganos"<sup>38</sup>.

Si bien es cierto, mi tema de tesis es el Sistema de Gestión de la Calidad en el Artículo 115 municipal, en este punto haré referencia a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México regula la organización y funcionamiento de la Administración Pública Central y de los organismos del Estado.

La ley en cuestión se expidió siendo Gobernador el Licenciado Alfredo del Mazo González.

El artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México establece las dependencias que auxiliarán al Gobernador en lo concerniente a la Administración Pública, el cual dispone de la siguiente manera:

Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos en los diversos ramos de la Administración Pública del Estado, auxiliará al Titular del Ejecutivo las siguientes dependencias:

- I. Secretaría General de Gobierno;
- II. Secretaría de Finanzas y Planeación;
- III. Secretaría de Salud;
- IV. Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- V. Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social;
- VI. Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas;
- VII. Secretaría de Desarrollo Agropecuario;
- VIII. Secretaría de Desarrollo Económico;
- IX. Secretaría de Administración;
- X. Secretaría de la Contraloría;
- XI. Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

---

<sup>38</sup> Ramos Ríos, Víctor y Cienfuegos Terrón, Marco, *La programación sectorial y la planeación del desarrollo estatal*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1995, p. 85.

## XII. Secretaría de Ecología;

El Procurador General de Justicia depende del Gobernador y ejercerá las funciones que la Constitución Política del Estado y demás leyes le confieran. Este Funcionario será el Consejero Jurídico del Gobierno.

Las Secretarías a que se refieren las fracciones II a XII de éste artículo tendrán igual rango entre ellas, no habrá preeminencia alguna.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, las principales atribuciones de las dependencias antes mencionadas son las siguientes:

Artículo 20.- La Secretaría General de Gobierno es el órgano encargado de conducir, por delegación del Ejecutivo, la Política Interior del Estado y la coordinación y supervisión del despacho de los asuntos encomendados a las demás dependencias a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 23.- La Secretaría de Finanzas y Planeación es la encargada de la planeación, programación, presupuestación y evaluación de las actividades del Poder Ejecutivo y de la Administración financiera y tributaria de la hacienda pública del Estado.

Artículo 25.- La Secretaría de Salud es la dependencia encargada de conducir la política estatal en materia de salud en los términos de la legislación aplicable.

Artículo 27.- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, es el órgano encargado de ejercer las atribuciones que en materia de trabajo corresponden al Ejecutivo del Estado.

Artículo 29.- La Secretaría de Educación, cultura y bienestar social, es el órgano encargado de fijar y ejecutar la política educativa, cultural y de bienestar social en la entidad.

Artículo 31.- La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas es el órgano encargado del ordenamiento de los asentamientos humanos y de la regulación del desarrollo urbano y de la vivienda y de ejecutar las obras públicas a su cargo.

Artículo 33.- La Secretaría de Desarrollo Agropecuario es el órgano encargado de promover y regular el desarrollo agrícola, ganadero, forestal, pesquero, e hidráulico y el establecimiento de los problemas agrarios del Estado.

Artículo 35.- La Secretaría de Desarrollo Económico es el órgano facultado de regular, promover y fomentar el desarrollo industrial y comercial del Estado.

Artículo 37.- La Secretaría de Administración es el órgano encargado de prestar el apoyo administrativo, que requieran las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado.

Artículo 38 Bis.- La Secretaría de la Contraloría es la dependencia encargada de la vigilancia, fiscalización, y control de los ingresos, gastos, recursos, y obligaciones de la administración pública estatal, y su sector auxiliar, así como lo relativo a la manifestación y responsabilidad de los servidores públicos.

Artículo 32.- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes es el órgano encargado del desarrollo y administración de la red carretera, y de la regularización del transporte y las comunicaciones de jurisdicción local.

Artículo 32 Bis.- La Secretaría de Ecología es el órgano encargado de la formulación, ejecución y evaluación de la política estatal en materia Ecológica.

Artículo 39.- La Procuraduría General de Justicia es el órgano encargado del Ministerio Público y de prestar consejo jurídico al Gobierno del Estado.

#### **2.2.4 MUNICIPAL**

En este punto, relativo a la administración pública municipal, considero importante hacer una recapitulación de los textos más sobresalientes que hablan sobre temas municipales, desde el siglo XIX a la fecha.

1834 Directorio Público para Alcaldes Constitucionales

Don Juan Wenceslao Barquera

1845 Manual de Alcaldes y Jueces de Paz

Luis de Ezeta

1850 Novísimo Manual de Alcaldes

Manual Galván Rivera

1869 Disposiciones de Policía Municipal

Don José María del Castillo Velasco

1875 Manual de los Ayuntamientos

Julio Jiménez y Agustín Lozano

1890 Directorio para Ayuntamientos

Miguel León

1897 Manual de los Presidentes Municipales

Cosme Garza García

Ahora bien, en el siglo XX, de igual forma existen estudios sobre el municipio y teniendo como hecho primordial la Constitución de 1917 donde se trata al municipio libre.

1908 El Municipio

Don Miguel S. Macedo

1917 Constitución de 1917 (Art. 115)

Constituyentes

1926 El Problema Municipal Mexicano

J. Jesús Castoreña

1947 El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno

Francisco de la Garza

1948 El Fuero del Municipio

Don Julio D'Acosta y Esquivel

1949 El Municipio en México

Mario Colín Sánchez

1952 Naturaleza y Funciones del Municipio

Efraín Gonzáles Luna

1954 El Municipio en México

Martín Puente Arriaga

1955 Reforma Municipal

Don Moisés Ochoa Campos

1983 Nuevo Derecho Constitucional

Coordinación Diego Valdez y José Francisco Ruíz-Massieu

1985 Derecho Municipal

Teresita Rendón Huerta Barrera

- 1985 Del Municipio  
Dr. Juan Ugarte Cortés
- 1986 La Reforma Municipal en la Constitución  
Miguel Acosta Romero, Mariano Azuela  
Héctor Fix Zamudio, Arturo Lorente  
Jorge Madrazo, Emilio Rabaza , Jorge Saveg  
Salvador Valencia Carmona
- 1987 El Municipio  
Doctor Reynaldo Robles
- Noventas Administración Estatal y Municipal  
INAP Don Gustavo Martínez Cabaña

En estos últimos años, han aparecido más estudios sobre el Municipio, entre los cuales destacan:

- 1995 Derecho Municipal  
Carlos F. Quintana Roldán
- 1997 Municipio Aspectos Políticos, Jurídicos y Administrativos  
Coordinador Rodolfo Vega Hernández
- 1999 Derecho Municipal Mexicano  
Maestro Eduardo López Sosa
- 2001 Administración Pública Municipal  
Estudio Preliminar del Municipio Libre  
Derecho Municipal  
Una visión al artículo 115 Constitucional  
Maestros Roberto Álvarez y Juan Antonio García Martínez
- 2006 Derecho Municipal  
Doctor J. Eduardo Andrade Sánchez

El Instituto Nacional de Administración Pública en su publicación La Administración Municipal y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, enseña que:

la administración pública municipal, entendida como la primera instancia administrativa integrada por un conjunto de principios, normas y acciones que determinan la relación entre el gobierno y la comunidad, se manifiesta, consecuentemente con diversos grados o etapas en su desarrollo<sup>39</sup>.

## **2.3 ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL**

La administración pública municipal se encuentra condicionada a la proporción de la disponibilidad de recursos, por lo cual cada municipio es diferente en cuanto a su organización municipal, así como sus funciones.

Específicamente en lo que respecta a la Organización de la Administración Pública Municipal, ésta se basa en los principios que marca el Derecho Administrativo, por ejemplo en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se establece:

Art. 1.- Esta ley es de interés público y tiene por objeto las bases para la integración y organización del territorio, el gobierno y la administración pública municipal.

Para determinar la Organización Administrativa Municipal se adoptan los dos sistemas que establece la Constitución Federal en el artículo 90, la centralización y la paraestatal con mayor propiedad, podemos denominarle paramunicipal.

### **2.3.1 MUNICIPIOS URBANOS, SEMIURBANOS Y RURALES**

Un municipio urbano opera una población entre 60,000 y 300,00 habitantes, la agricultura tecnificada, la mediana industria, el comercio y el turismo son sus principales actividades económicas.

---

<sup>39</sup> Martínez Almazán, Raúl, *El Municipio en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, Desarrollo Integral para la Familia, 1987, p.26.

Por lo que respecta al nivel de estudios que alcanza, en la mayoría de los casos secundarias y en algunas ocasiones estudios universitarios, cuenta con agua potable, energía eléctrica, drenaje pavimentación de calles limpias, parques, centros deportivos, transporte urbano.

Los municipios semiurbanos tienen una población que va de los 30,000 a los 60,000 habitantes, sus principales actividades son la agricultura, la ganadería, el comercio, en este tipo de municipios la industria es pequeña.

La educación que prevalece es hasta la secundaria, los principales servicios con que cuenta son: agua potable pero en algunos casos no disponen de drenaje, su presupuesto de ingresos son de cifras intermedias, cuentan con una comunidad importante que por lo regular es la cabecera municipal.

Por último, los municipios rurales su población no excede los 30,000 habitantes los cuales cuenta sólo con agua potable y en algunos casos alumbrado, aquí se encuentran los grupos más vulnerables y con altos grados de pobreza, nivel máximo de estudios primaria.

Las actividades económicas que se realizan son la agricultura, ganadería, pesca y minería todas de pequeña escala.

Se conforma territorialmente por "... pequeñas comunidades dispersas en el territorio municipal"<sup>40</sup>

Para avanzar a una modernización administrativa municipal, hay que adecuar las organizaciones administrativas a la realidad de nuestros municipios, basados en los principios de honestidad, calidad, eficiencia, efectividad y productividad; el investigador en planeación municipal Julián Salazar Medina lo comenta de esta manera "... un desempeño que tome en cuenta la eficiencia en los resultados del proceso productivo y de eficacia en el cumplimiento de los programas de gobierno postulados a la población"<sup>41</sup>.

La responsabilidad de la modernización administrativa municipal es en los tres niveles de gobierno, los cuales no se pueden llevar a cabo mientras no hay

---

<sup>40</sup> Quintana Roldan, Carlos, *op. cit.*, nota 4, p. 435.

<sup>41</sup> Salazar Medina, Julián, *op. cit.*, nota 1, p. 179.

reformas al marco constitucional, en cuanto a la distribución de los ingresos buscando el fortalecimiento fiscal municipal, así como establecer la obligación de implantar sistemas de gestión de calidad.

Actualmente de cada peso que se ingresa a la federación se destinan 2 centavos.

Como podemos observar, el municipio tiene pocos recursos y muchas responsabilidades, esto en comparación al Estado y la Federación, siendo que es el primer nivel de gobierno y el que tiene mayor contacto con la población, tema que ya ha sido tratado por el Doctor José Francisco Pérez Hernández, catedrático de esta Universidad de una manera muy explícita.

La ya antes mencionada modernización administrativa municipal enclaustra la implantación del sistema de gestión de calidad y esto es necesario para una mejor prestación de los servicios con eficiencia y efectividad, mejor administración y aplicación estratégica de los recursos, logrando la aceptación positiva por parte de la ciudadanía.

Por lo anterior, me permito establecer la siguiente fundamentación si un gobierno ofrece servicios de calidad, efectividad y eficiencia, la ciudadanía corresponde con sus obligaciones fiscales, sin mediar una acción coactiva por parte de la autoridad, además de crear una imagen positiva, entonces si se establece de manera obligatoria en la Constitución y los municipios lo cumplen, podrán lograr combatir con el rezago fiscal, aplicando los recursos de manera estratégica y cambiar la imagen negativa que actualmente existe ante la ciudadanía, siendo esto, sólo un ejemplo de lo que se podría lograr.

### **2.3.2 EL AYUNTAMIENTO EN PARTICULAR**

El primer municipio en México se le puso por nombre la Villa Rica de la Veracruz debido a que fue un Viernes Santo de la Cruz cuando desembarcaron los conquistadores y

“... para que nadie osare protestar, se eligieron alcaldes ordinarios a Portocarreo y Montejo, regidores a Alonso de Ávila, a los dos Alvarado y a Sandoval, alguacil mayor a Juan de Escalante, capitán de entradas a Pedro de Alvarado, Maestro de campo a Olid, alferez del real a Ochoa y a un Alonso Romero y escribano a Diego Godoy, y así es como fue instalado el primer ayuntamiento<sup>42</sup>.

El municipio de acuerdo a la Constitución es la base de la división territorial y de organización política de los estados, “... está bajo el gobierno inmediato y directo del ayuntamiento”<sup>43</sup>.

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

- Un Presidente, que toma el nombre de Presidente municipal
- Regidores, el número que determinen las leyes orgánicas estatales
- Síndico, o síndicos, de acuerdo a lo establecido por las leyes orgánicas locales

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

Este cuerpo de funcionarios, como ya se comentó, como órgano colegiado de gobierno funciona en forma de cabildo, es decir, en reuniones donde ejerce su autoridad, donde decide y acuerda sobre asuntos colectivos y encarga al Presidente Municipal que ejecute acuerdos.

El ejecutivo del municipio es el Presidente Municipal, es el responsable de la ejecución de las leyes municipales y decisiones del Ayuntamiento, titular de la Administración Pública Municipal.

---

<sup>42</sup> Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, nota 2, p. 96.

<sup>43</sup> Floresgómez González, Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo, *op. cit.*, nota 32, p. 115.

Como anteriormente ha quedado mencionado y siendo fundamento el artículo 16 de la ley Orgánica Municipal del Estado de México los ayuntamientos se integran por presidentes, síndicos y regidores según el número de habitantes.

Aunado a lo anterior, el artículo 31 de la ley antes mencionada establece que es atribución de los ayuntamientos:

Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones.

Los artículos 86 y 87 de la ley en comento establecen:

Artículo 86.- Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas el ayuntamiento se auxiliara con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, que en cada caso acuerde el cabildo apropiado del Presidente Municipal, los que estarán subordinados a este servicio público.

Artículo 87.- Para el despacho, estudio y planeación de los diversos asuntos de la administración municipal, el ayuntamiento contará por lo menos con las siguientes dependencias:

I.- La Secretaría del Ayuntamiento

II.- La Tesorería Municipal

### **2.3.2.1 FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL**

El Presidente Municipal, como cabeza del ayuntamiento, ejerce un cargo de larga tradición en la misma historia municipal.

Durante la colonia, "... puede decirse que el ayuntamiento estaba presidido por el corregidor, constaba de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores"<sup>44</sup>.

Actualmente el Presidente Municipal es un funcionario público electo por voto popular, que ejecuta las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento y tiene

---

<sup>44</sup> Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, nota 2, p. 146.

representación administrativa. Representa al municipio, con la autorización del ayuntamiento, en los asuntos legales en los que sea parte, cuando el síndico esté incapacitado para ello o se niegue a cumplir su función.

En términos generales, las facultades y obligaciones del Presidente Municipal de acuerdo a lo que establecen las leyes orgánicas municipales son las siguientes:

- a) Coordinar y evaluar el desempeño de las unidades administrativas de la administración pública municipal.
- b) Cumplir y hacer cumplir en el municipio las leyes, los reglamentos y relaciones del ayuntamiento con los poderes del Estado y de la federación así como con otros ayuntamientos de la entidad.
- c) Convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento y ejecutar los acuerdos y decisiones administrativas del mismo.
- d) Ordenar la promulgación y publicación de los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones administrativas del ayuntamiento.
- e) Informar a la población en sesión pública y solemne del ayuntamiento, la cual debe celebrarse al final de cada año, sobre el estado que guarda la administración y el avance del plan de los programas municipales durante ese año.
- f) Proponer al ayuntamiento las comisiones en que deben integrarse los regidores y el (los) síndico (s) municipal (es).
- g) Presentar a consideración del ayuntamiento para su aprobación, las propuestas de nombramientos y remociones del secretario del ayuntamiento y del tesorero municipal.
- h) Conducir la elaboración y desarrollo del plan municipal, los programas de desarrollo urbano, los programas anuales de obras y servicios públicos, y vigilar el cumplimiento de las acciones que le correspondan a cada una de las dependencias de la administración municipal.
- i) Vigilar la correcta administración del patrimonio municipal.
- j) Disponer el nombramiento de los funcionarios del municipio que le corresponden, de conformidad a las disposiciones reglamentarias que emita el ayuntamiento.

### 2.3.2.2 FACULTADES DE LOS REGIDORES

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

Los regidores son miembros del ayuntamiento, que es el órgano colegiado de autoridad municipal.

Durante la Colonia "... la designación se hacía de acuerdo con la reglamentación que aparece consignada en la Recopilación de Leyes e Indias".<sup>45</sup>

En 1451 Felipe II dispuso la venta de estos cargos y arrojó para la Corona la facultad de nombrar regidores honorarios.

En el municipio de la actualidad, los regidores son electos mediante votación popular, por lo tanto, son representantes de la comunidad en el ayuntamiento.

Cada municipio tiene un número determinado de regidores de acuerdo con las leyes orgánicas de cada Estado.

Entre las principales atribuciones de los regidores se hayan las de:

- a) Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos.
- b) Desempeñar las comisiones que le encomiende el ayuntamiento e informar con la periodicidad que se le señale, sobre las gestiones realizadas.
- c) Vigilar que el ayuntamiento cumpla con las disposiciones que establecen las leyes y con los planes y programas establecidos y, en su caso, supervisar el buen funcionamiento del ramo de la administración que se le encomiende y proponer las modificaciones a la organización y a los sistemas de trabajo respectivos.
- d) Promover la formulación, expedición, modificación o reforma de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.
- e) Sujetarse a los acuerdos que tome el ayuntamiento de conformidad a las disposiciones legales y vigilar su debido cumplimiento.
- f) Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones.

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 152.

- g) Estar informado del estado financiero y patrimonial del municipio y de la situación general del ayuntamiento, teniendo acceso a la información respectiva.

### 2.3.2.3 FACULTADES DEL SÍNDICO

La función del síndico, tiene antecedentes en los antiguos municipios españoles, en figuras como las del procurador, quien era el defensor de los derechos ciudadanos aún en contra del cabildo, lo elegían los regidores pero "... no era considerado como miembro del cabildo<sup>46</sup>".

En los cabildos novo hispánicos, el síndico era el procurador de la ciudad, el que defendía sus derechos y veía por el interés general, en Roma se le llamaba defensor civitatis.

Con esa misma orientación, se caracterizan las atribuciones, que en términos generales las leyes orgánicas municipales confieren a los síndicos.

- a) Coordinar la comisión de hacienda pública municipal y vigilar la correcta recaudación y aplicación de los fondos públicos
- b) En el caso de que se nombren los síndicos, unos pueden encargarse de vigilar los ingresos y otros los egresos.
- c) Revisar y, si esta de acuerdo, suscribir los estados de origen y aplicación de fondos, la cuenta pública municipal y los estados financieros.
- d) Vigilar que el ayuntamiento cumpla con las disposiciones que señale la ley con los planes y programas establecidos.
- e) Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.
- f) Sujetarse a los acuerdos que tome el ayuntamiento de conformidad a las disposiciones legales y vigilar su debido cumplimiento.
- g) Intervenir en los actos jurídicos que realice el ayuntamiento en materia de pleitos y cobranzas y en aquellos que sea necesario ejercer la personalidad

---

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 152.

jurídica que corresponde al municipio conjuntamente con el presidente municipal.

- h) Fungir como agente del ministerio público en los casos y condiciones que determine la ley orgánica de la materia.
- i) Vigilar que los servidores públicos municipales a nivel directo presenten oportunamente la declaración de su situación patrimonial al tomar posesión de su encargo anualmente y al terminar su ejercicio.

#### **2.3.2.4 ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO**

Las facultades de los ayuntamientos se precisan en cada entidad, a través de las leyes orgánicas municipales.

Existe sin embargo, una cierta coincidencia en ciertas funciones básicas que permiten establecer un perfil de funciones típicas de un ayuntamiento.

Un análisis realizado por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, sobre las leyes orgánicas municipales, permitió elaborar el siguiente listado.

- En materia de Gobierno y Régimen Interior:
  - a) Enviar proyectos de ley o decreto a la legislatura en los términos de la Constitución Política del Estado.
  - b) Cumplir y hacer cumplir las leyes, decretos y reglamentos federales, estatales y municipales.
  - c) Expedir su reglamento interior, los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones administrativas que sean de la competencia municipal.
  - d) Expedir las declaratorias que contengan la división municipal en delegaciones y subdelegaciones en la forma y número que estime necesario.
  - e) Convocar por conducto del presidente municipal, a la elección los integrantes de las alcaldías municipales, así como los delegados que establezca el ayuntamiento, subdelegados, municipales que establezca el ayuntamiento en los términos dispuestos en la ley, convocar a las

elecciones extraordinarias cuando se trata de cubrir las vacantes del alcalde y de más miembros de las alcaldías y de los ayuntamientos.

- f) Nombrar o remover, la propuesta del presidente municipal, al secretario y al tesorero del ayuntamiento.
- g) Cooperar con las autoridades federales, estatales en la ejecución de las normas relativas a salud pública, previsión de seguridad civil, educación, población, culto religioso, trabajo y procesos electorales que le atribuyen las leyes federales y estatales correspondientes.
- h) Aprobar los convenios que sobre conflictos de límite celebre el presidente municipal y enviarlos a la legislatura del Estado para su aprobación definitiva.
- i) Aceptar donaciones, herencias.
- j) Expedir reglamentos que regulen la comercialización y operación de los servicios de inmuebles en tiempo compartido.
- k) Expedir los reglamentos que regulen aquellas actividades de los habitantes del municipio cuyo desarrollo sea susceptible de afectar derecho de terceros, alterar la paz pública o provocar aceptación al conjunto de la población.
- l) Fomentar en el municipio actividades cívicas, culturales, artísticas y deportivas que eleven el nivel de vida de la población.
- m) Auxiliar por ministerio de la ley a las autoridades Estatales y Federales en su desempeño de las funciones de Registro Civil, así como resolver las controversias que se susciten en el municipio sobre vecindad y ciudadanía y expedir las constancias o certificaciones correspondientes.
- n) Recurrir al Tribunal Superior de Justicia del Estado respectivo cuando los gobiernos Federal o Estatal expidan leyes o decretos que invadan o vulneren la esfera municipal para los fines que este Tribunal estime procedente.
- o) Aprobar la solicitud de enajenación de bienes municipales y turnar a la Legislatura del Estado, cuando por ley se requiera para que se rectifique.
- En materia de obras, servicios públicos y desarrollo urbano:

- a) Expedir los reglamentos de los servicios públicos.
  - b) Solicitar al ejecutivo su concurso para el manejo y administración de los servicios públicos de competencia municipal, y solicitar que cese dicho concurso cuando a su juicio sea innecesario.
  - c) Solicitar a la legislatura del Estado la declaratoria a fin de que una actividad específica desarrollada dentro de su jurisdicción sea considerada como servicio público municipal.
  - d) Aprobar los planes y programas de desarrollo urbano municipal que le sean sometidos a su consideración por el Presidente municipal.
  - e) Decretar la zonificación del municipio y participar en la creación y administración de reservas territoriales en los términos de la Ley General de Asentamientos Humanos.
  - f) Autorizar al Presidente municipal para que se realicen los actos necesarios a fin de regularizar la tenencia de la tierra urbana el municipio, y otorgar licencias y permisos de construcción de conformidad con los reglamentos vigentes.
  - g) Ejercer las atribuciones que las leyes señalen en la creación y preservación de zonas de reserva ecológica.
  - h) Solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública siempre y cuando el bien que vaya a afectar contribuya al desarrollo municipal.
- En materia de hacienda pública municipal:
    - a) Formular el Proyecto de Ley de Ingresos Municipales que deberá ser remitido a la legislatura para su aprobación.
    - b) Vigilar la recaudación de los ingresos fiscales que determine la Ley de Ingresos aprobada.
    - c) Autorizar la asociación del municipio con otros de la entidad.
    - d) Auxiliar a las autoridades Estatales y Federales en la preservación del patrimonio arqueológico, histórico y de los atractivos naturales o turísticos del municipio, así como decretar la suspensión provisional de las obras que a juicio del Presidente municipal puedan deteriorarse o deteriorarlo o

destruirlo o cuando se carezca de la autorización correspondiente para realizarlo.

### **2.3.2.5 PROHIBICIONES A LOS AYUNTAMIENTOS**

El análisis de las leyes orgánicas municipales, permitió establecer algunas limitaciones, que ciertos ordenamientos estatales señalan a los ayuntamientos, dentro de los cuales sobresalen los siguientes:

- a) Ejercer atribuciones que no sean propias de la autoridad municipal.
- b) Concesionar a particulares en cualquier forma o circunstancia los servicios de seguridad pública y tránsito.
- c) Cobrar impuestos municipales mediante iguala o establecer contribuciones con cargo a los particulares, diferentes a las contenidas en la Ley de Ingresos Municipales, así como cobrar los impuestos que se encuentren suspendidos por Convenio Fiscal con la Federación o con el Estado.
- d) Enajenar, gravar, arrendar o dar posesión por cualquier concepto, bienes del patrimonio municipal a favor de servidores públicos federales, del Estado y miembros del ayuntamiento o de algún servidor público del municipio.

El ayuntamiento, para la mejor realización de sus funciones, se organiza en comisiones integradas o encabezadas por regidores o síndicos.

Estas tienen por finalidad el análisis, propuesta de solución para ciertos asuntos de interés municipal, así como vigilar que se cumplan los acuerdos del ayuntamiento.

Las comisiones no tienen facultades ejecutivas por sí solas, éstas se pueden asignar a una persona o a un grupo de ellas y pueden ser de varios tipos:

- Permanentes
- Transitorias
- Obligatorias
- Especiales

El número y materia de las comisiones permanentes y obligaciones puede ser muy variable y van desde dos en unos Estados, hasta quince en otros, de acuerdo a las leyes orgánicas municipales; sólo dos comisiones son consideradas en todas las entidades, las de:

- Gobierno y reglamentos
- Hacienda pública municipal

En conclusión, la organización de la Administración Pública Municipal la lleva a cabo el ayuntamiento, con el auxilio de las distintas dependencias.

Las sesiones de cabildo del ayuntamiento son por lo general de carácter público, por excepción pueden ser privadas.

Son un mecanismo de esencial importancia, pues a través de ellas el ayuntamiento recurre a las propuestas, analiza las políticas del municipio y, en su caso, aprueba las políticas y los programas de gobierno municipal y formaliza el ejercicio de la función pública municipal.

### 2.3.2.6 CABILDO

El concepto de Cabildo establecido en la colonia lo transcribe Don Moisés Ochoa Campos de una cita de C. Bayle en los cabildos seculares en la América Española “Cabildo es ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de la república, como son Justicia y regidores<sup>47</sup>” y sus principales funciones eran el cuidado de las obras públicas a través de los regidores, de los mercados, ventas y mesones, el corte y la plantación de árboles, formación de sus ordenanzas bajo previa aprobación del virrey, pero rigiendo provisionalmente.

Existen los siguientes tipos de sesiones de cabildo:

- **ORDINARIA**

Se realiza de acuerdo a un calendario y en ella se atienden los asuntos comunes del gobierno municipal, por lo regular deberá realizarse por lo menos una vez al mes, aunque algunas leyes orgánicas municipales establecen

---

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 141.

periodicidades diversas que pueden ser desde semanales, quincenales o cada veintiún días.

- **EXTRAORDINARIA**

Es aquella que se convoca y se realiza con un carácter urgente para resolver únicamente asuntos específicos. Puede ser convocada por el Presidente municipal o un grupo que formen dos terceras partes del ayuntamiento.

- **SOLEMNE**

Se realiza al instalarse el ayuntamiento, al conocer el informe del Presidente de la República, al Gobernador o a visitantes distinguidos.

# **CAPÍTULO TERCERO**

## **MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO**

### **3.1 EL MUNICIPIO Y SU REALIDAD JURÍDICA**

Dentro de la Ley Suprema Nacional, como ya lo hemos mencionado con antelación, la ubicación del Municipio dentro de las esferas de gobierno y a este órgano como parte de la estructura de organización del Estado, es menester insistir en la importancia de éste y en su reconocimiento como nivel de gobierno y no sólo como un organismo de descentralización "... el municipio por ello tiene la capacidad y competencia legal para actuar como autoridad pública, por conducto de su órgano de gobierno : el Ayuntamiento"<sup>48</sup>.

Ya que el municipio, desde el punto de vista de la realidad jurídica, lo ubicamos dentro del mundo subjetivo del deber ser, en este sentido es la organización, la estructura, ya que la legitimación de sus actos se los da el pueblo a través de un proceso electoral, esto para que pueda autogobernarse, satisfacer sus necesidades, desarrollarse y alcanzar sus fines.

Desde el punto de vista del derecho, concuerdo que al municipio hay dos maneras de concebirlo: desde el punto de vista de objeto de derecho y como sujeto de derecho.

El Municipio es una persona jurídica de Derecho Público, que regula su estructura y funcionamiento por lo dispuesto en la Constitución Política Federal, la Constitución Local que le corresponde, así como por la Ley Orgánica Municipal de su entidad respectiva y las leyes locales que le sean aplicables<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Quintana Roldan Carlos F., *op. cit.*, nota 4, p.290.

<sup>49</sup> Robles Martínez Reynaldo, *El Municipio*, México, Porrúa, 2002, p.8.

Por lo que en el desarrollo de este precepto, analizaré el fundamento constitucional que da origen al Municipio y además las adaptaciones y reformas al artículo 115, desde su origen, en la constitución de 1917, se hace referencia al Municipio en diversas y numerosas disposiciones, la regulación hacia este precepto se ha venido ampliando durante su periodo de vigencia. Por lo que el artículo 115 constitucional, del que desprendemos su redacción original ha sufrido transformaciones de las cuales haré una breve reseña en este capítulo.

### **3.2 REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL**

#### **3.2.1 REFORMAS DEL AÑO DE 1928 A 1976**

La Primera reforma que haré mención es la ocurrida en el año de 1928 del mes de agosto, en la cual fue ajustado al mínimo de diputados que debían de obtener las legislaturas locales, en proporción a los habitantes de cada entidad: siete para los de población menor a 400 mil habitantes, nueve en los que excediese de este número y no llegara a 800 mil y once en los superiores a dicha cifra.

Cabe señalar que esta reforma fue impulsada por el General Álvaro Obregón, que para ese momento de la historia se encontraba como candidato a la Presidencia de la República, por lo que el argumento era que para una legislatura local menos numerosa resultaría una legislatura menos costosa, por lo que dio como resultado que fueron sustituidos el mínimo de Diputados, que era de quince para cada legislatura local y el número de Diputados tuvo que ajustarse al número de habitantes, aunque fue considerada excesiva en un tiempo, ya que era excesiva para algunas Entidades Federativas.

La Segunda reforma 1933, 29 de abril. Esta reforma impulsó la incorporación de un segundo párrafo al texto original del artículo 115, misma reforma que hasta la fecha actual subsiste, mediante y a través de la cual fue extendida de manera notable el principio de no reelección, en el apartado político, en virtud de que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los

ayuntamientos no podrían reelegirse para el periodo inmediato; la misma prohibición se formuló para los legisladores, tanto federales como locales.

La reforma se originó en un discurso del entonces ex presidentes Calles, pronunciado en un banquete que le ofrecieron los gobernadores del 30 de octubre de 1931, en el cual expresó que un defecto de los mas grandes de la revolución era “la política del carro completo”, que había que “tener un espíritu mas amplio” y dar oportunidad a “la juventud en los puestos públicos<sup>50</sup>”.

Tercera reforma 1943, 8 de enero, esta reforma abarcó el párrafo 3 de la fracción III del mencionado artículo 115 constitucional, la cual quedó en los siguientes términos: Los gobernadores de los estados no pueden durar en su encargo mas de seis años; ya que hasta antes de esa reforma el cargo de los gobernadores duraba cuatro años.

Es de mencionarse, que en esta reforma, el principal precursor de la misma fue Manuel Ávila Camacho, ya que en comentarios de Manuel González Oropeza, en su libro comentarios del artículo 83 hace esta mención,

que el mandato de los gobernadores coincidiera con el del Presidente de la República, mismo que se había fijado en seis años desde la reforma del 24 de enero de 1928; el mandato ampliado estaba destinado a Obregón, pero por la crisis que desató su muerte, correspondió mas tarde ese honor al presidente Cárdenas. A manera de antecedentes, recuérdese también que durante el régimen de Porfirio Díaz, por reforma del 10 de mayo de 1904 se había aprobado también un mandato presidencial de seis años, argumentándose en la

---

<sup>50</sup> Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 2003, p.142.

iniciativa que era el mismo término que los virreyes que duraban en su encargo en la época colonial<sup>51</sup>.

Cuarta reforma 1947, en esta reforma se adiciona a la fracción I un nuevo párrafo, el cual quedó de la siguiente manera: "... en las elecciones municipales participaran las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas"<sup>52</sup>.

Esta iniciativa fue de la mano del Presidente Miguel Alemán, en el cual ya es para todos bien sabido que se democratiza el país, dando la participación a la mujer, para que participara de manera activa en los procesos democráticos nacionales.

La Quinta; ésta se originó en el año de 1952, mediante la cual fue removido el párrafo que anteriormente adicionamos en la reforma; esto con el motivo que al ser reformado el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se estableció la ciudadanía plena para la mujer y a partir de entonces tuvieron derecho participativo en las elecciones no sólo municipales sino federales y estatales, consagrando este derecho de la siguiente forma en el artículo ya mencionado y quedando así: ciudadanos de la Republica a los varones y a las mujeres que tengan 18 años y un modo honesto de vivir.

Esta reforma se impulso por don Adolfo Ruiz Cortines, el cual en su iniciativa expresaba que la mujer debía recibir estímulo para su participación en la vida política, como ya lo había de hecho de manera benéfica en las elecciones municipales.

La Sexta reforma, 6 de febrero de 1976; dentro de esta reforma se adicionaron la fracciones IV y V con el motivo de que el municipio se encontrara en la posibilidad de efectuar las actividades descritas en el numeral 27 párrafo tercero de la Constitución Nacional, en las materias de asentamientos humanos, desarrollo urbano y conurbación, con la colaboración de la federación. Dicha

---

<sup>51</sup> González Oropeza, Manuel, *apud*, Valencia Carmona Salvador, p. 144.

<sup>52</sup> Álvarez Ramírez Roberto. *Derecho Municipal, Una Visión al Artículo 115 Constitucional*, México, 2001, p. 37.

iniciativa fue creada por el Presidente Luis Echeverría, con la finalidad de dar elementos a los municipios y enfrentarse al crecimiento de la población.

La Séptima reforma en 1977, se introdujo el sistema de minoría en la elección de legislaturas locales, así como el principio de representación proporcional "... en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese cuando menos trescientos mil habitantes o mas, esta iniciativa fue promovida por José López Portillo y su secretario de gobernación Jesús Reyes Heróles"<sup>53</sup>.

### 3.2.2 REFORMAS DEL AÑO 1983

La Octava reforma 1983,

El Presidente Miguel de la Madrid inició una de las reformas más trascendentes del régimen municipal en México al introducir un conjunto de cambios constitucionales tendientes a afianzar las competencias de las autoridades de este ámbito gubernativo y otorgarle garantías para disponer efectivamente de recursos económicos, que era una de las principales aspiraciones de los constituyentes de 1916-1917<sup>54</sup>.

Se reformuló de manera integral el artículo 115 constitucional, introduciéndole procesos notables para los municipios como los siguientes: se establecieron garantías para la suspensión y desaparición de ayuntamientos, así como la revocación de munícipes; se dejó clara la autonomía jurídica de los ayuntamientos, que antes levantaba innecesario debate, se enumeraron los servicios públicos que atañen de manera exclusiva a los ayuntamientos, dejando abierta la posibilidad para que el gobierno del Estado colabore cuando fuere

---

<sup>53</sup> Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 50, p.144.

<sup>54</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, *Derecho Municipal*, México, Oxford University Press, 2006, p.63.

menester; se consagró la llamada esfera económica mínima de los municipios, haciendo una enumeración de los ingresos; se reguló mas ampliamente la representación proporcional de los ayuntamientos y se normaron las relaciones laborales de estos sus trabajadores.

Mediante esa iniciativa, la cual fue presentada por Miguel de la Madrid, durante su periodo como Presidente, fueron recogidas varias de las demandas que los municipios del país habían venido formulando, así también sirvió como punto de partida para un alivio relativo de sus condiciones financieras que habían llegado a niveles alarmantes.

Lo anterior, lo tenemos que ver desde el punto de vista de los lineamientos del control de poder, ya que a partir de la centralización administrativa, el municipio no le quedó otra alternativa más que la reducción a su mínima expresión, provocando con esto una dependencia casi total en el gobierno de la federación y estatal, misma dependencia que hasta la fecha actual no se ha podido subsanar, ya que a través de las dependencias de gobierno (Secretaria de Desarrollo Social), es como la mayoría de los proyectos municipales tienen realización, por lo que las autoridades municipales llegaron a los extremos de saber o de tener conocimiento de obras cuando éstas comenzaban a realizarse en su territorio.

Como ya lo hemos comentado, durante la campaña del Licenciado Miguel de la Madrid, se hizo hincapié en la falta de reformas para el mejoramiento estructural del municipio por lo que señalaba que "... la excesiva centralización es un fenómeno negativo que es preciso atacar con energía, la centralización y sin efectos negativos se reproducen en todos los aspectos de la vida política, económica y social incluyendo las formas del pensamiento de cultura"<sup>55</sup>.

Efectivamente, el nivel municipal se había quedado reducido a simples funciones de policía y buen gobierno, con incapacidad de afrontar demandas de la comunidad, tanto por falta de recursos económicos, como por falta de una adecuada estructuración administrativa. Lo que hay que resaltar por parte del candidato a la presidencia, es que durante los recorridos pro electorales, se

---

<sup>55</sup> Robles Martínez, De la Madrid Hurtado, *apud*, p.162.

enriqueció con demandas y requerimientos populares, por lo que una de las primeras acciones que realizó al comienzo de su periodo fue el de reformar el artículo 115 constitucional.

Por lo que cabe señalar, que una de las principales innovaciones a este artículo fue: el de un procedimiento que garantizara el derecho de audiencia, para tener observancia en los principios de seguridad jurídica y legalidad, sin dejar de señalar las estipulaciones de los procedimientos para el desconocimiento de poderes o a miembros del ayuntamiento. Señalando y estipulando para estos procedimientos, las causas graves que sirven para la desaparición de los poderes, por lo que de igual manera marca con claridad los procedimientos para el nombramiento de un nuevo cabildo y suplentes para hacer frente a toda eventualidad, también en su caso el mecanismo por medio del cual se nombran los Consejos Municipales o Juntas de Administración Civil.

Quedando el texto de la siguiente manera: 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 de alguno siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Y sobre la personalidad jurídica del ayuntamiento quedó de la siguiente manera: 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 perspectivas jurisdiccionales.

En relación a la facultad reglamentaria El Doctor en Ciencia Política Eduardo Andrade Sánchez expresa lo siguiente:

“... el ámbito reglamentario de los ayuntamientos debe regular lo relativo a su organización y funcionamiento interno y el de la administración pública municipal y permitirle al gobierno

municipal la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general<sup>56</sup>.

Sin dejar de lado también lo que consideramos de vital importancia, el que la reforma revistió al municipio de facultades inherentes a la prestación de servicios públicos, como lo menciona la fracción tercera que a la letra menciona: “Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuese 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, parque y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como la capacidad administrativa y financiera

Por lo anterior, considero que esta reforma fue encausada a la integración de una verdadera federación, distribución de funciones y facultades dando reconocimiento y capacidad a los municipios a través de sus ayuntamientos, sin embargo esto es una falacia porque actualmente no existe un federalismo, por lo que hace a las demás y no menos importantes reformas, las discutiremos mas adelante durante el transcurso de esta investigación.

---

<sup>56</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, op. cit., nota 54, p.70.

### 3.2.3 REFORMAS DEL AÑO 1987 AL AÑO 2002

La novena reforma, fue realizada en fecha 17 de marzo del año de 1987, mediante la cual y básicamente se da en el artículo 115, excluyendo las disposiciones que contenían las regulaciones de carácter local y se dejan exclusivamente las municipales, así suprime los textos alusivos a los gobernadores y diputados, éstos se contenían dentro del texto original por lo que fueron eliminados de este artículo, de la fracción VII fueron trasladados al artículo 116 en las fracciones I y II; por lo que en el texto actual sólo y únicamente se contiene el principio de representación proporcional obviamente para la elección de los miembros del ayuntamiento y que las relaciones que resulten entre los trabajadores y el municipio y los Estados serán reguladas por las leyes que emanen de las legislaturas locales, por lo que dio como consecuencia lógica la derogación de las fracciones IX y X.

Por lo que el artículo 115 en su fracción VIII quedó de la siguiente manera:

“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”.

La Décima reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día jueves 23 de diciembre de 1999, lo que consideramos es que con esta reforma el Estado mexicano ya encaminado a resolver las necesidades del ayuntamiento y por ende de los municipios, tomando en cuenta la realidad en la que se encontraban éstas, ya que previo a reformas constitucionales con la preocupación de que estas reformas se ajustarán a las necesidades de un federalismo moderno y adecuar a la Constitución general fueron creados diversos seminarios que durante los cinco años anteriores a las reformas analizaron todos y cada uno de los aspectos de la vida municipal, analizando y discutiendo tópicos para la reforma municipal en foros, seminarios y conferencias, encuentros, convenciones organizadas por el CEDEMUN, el INAP, por lo que se desprende que los partidos

políticos representados en el congreso y específicamente en el año de 1997 habían presentado ya nueve iniciativas de lo que diremos lo siguiente:

Las iniciativas de los partidos se dictaminaron por las Cámaras en el curso de 1999, llegándose a un notable consenso en la reforma constitucional respectiva.

De ese modo, en la cámara de diputados, el 17 de junio del año referido, se emitieron a favor del dictamen 387 votos 17 en contra y 24 abstenciones; en tanto que en el Senado el 26 de junio se aprobó por 86 votos a favor y ninguno en contra, aunque en ciertas consideraciones a la minuta de la cámara baja. Una vez aprobado el nuevo texto de la reforma constitucional por las legislaturas de los estados, está ahora en aplicación y han hecho también las adaptaciones pertinentes en el orden local<sup>57</sup>.

Por lo que para dar fortalecimiento al ayuntamiento como organismo Político fueron reformados los párrafos primero, cuarto y octavo de la fracción I del artículo 115, en la Constitución de la Federación: “I. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa” y con la reforma quedó de la siguiente manera: “I Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa”, por lo que este cambio se le da al Municipio el reconocimiento de esfera de gobierno plena, ya que con este reconocimiento vienen aunados tres elementos adicionales entre ellos: que al ser un órgano y dentro de la federación también tienen esferas de funciones la ejecutiva (a través del presidente Municipal), la legislativa ( a través del Cabildo), y la jurisdiccional. Al ser constituido como instancia de gobierno entendemos la independencia del municipio del gobierno Estatal.

---

<sup>57</sup> Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 50, p.147.

La decisión política mexicana de concentración del poder, impedía que se reconocieran cuando menos formalmente al municipio, como un nivel de gobierno y al Ayuntamiento como un órgano de gobierno pero con la Reforma se rompe esa tradición y se desconcentra el poder y se descentraliza el gobierno<sup>58</sup>.

Otra de las reformas que fortaleció al gobierno municipal, es la que se encuentra en el párrafo segundo de la fracción II, ya que a esta fracción se le adicionó con la finalidad de dotar de normatividad “que organice la administración pública municipal, regule las materias, procedimientos, funciones y servicios administrativos de su competencia y aseguren la participación ciudadana vecinal”. Y en otro párrafo se establece el objeto de la leyes estatales, la cuál expresó el deber de expedir reglamentos, por lo que consideramos que esta reforma dota al municipio con la facultad reglamentaria, por lo que materialmente legisla y formaliza el Ayuntamiento, satisface los requisitos de un órgano legislativo, así es que las disposiciones normativas que emanan del Ayuntamiento se llaman reglamentos. Esta afirmación atiende a las facultades que tiene el ayuntamiento para expedir sus bandos de buen gobierno, reglamentos y en general disposiciones administrativas.

Es importante también subrayar las innovaciones a la fracción III en la que se adicionaron funciones al Municipio, para la mejor prestación de servicios públicos, ya que establece facultades exclusivas para el Ayuntamiento, el ejemplo de esto es el inciso a ) a la letra dice “Agua potable drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposiciones de sus aguas residuales; sin dejar por alto el inciso c) “limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición de residuos;” ya no hace mención del concurso de los estados cuando así fuere necesario, si no únicamente estas atribuciones las deja al libre arbitrio del Municipio.

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 199.

También establece que la prestación de los servicios municipales, se hará observando lo dispuesto por las leyes federales, estatales, así mismo que los ayuntamientos podrán celebrar convenio de coordinación para la prestación de los servicios públicos, que en caso de que los municipios sean de diferente entidad, se deberá contar previamente con la aprobación de la legislatura<sup>59</sup>.

Estas modificaciones tuvieron influencia sobre las legislaciones de las entidades federativas, ya que se transformaron para ser complementarias a nivel local, adecuando las constituciones y leyes locales a las nuevas tendencias y además matizándolas con las modalidades que de acuerdo a las necesidades e inquietudes existan en cada Estado.

La décima primera reforma del 14 de agosto de 2001, tiene un contexto que primero nos conduce a analizar el marco político e histórico que rodeó a esta reforma, ya que con ésta se transforma la ley para incluir a las comunidades indígenas, debido que a partir de la misma se desencadenó desde la rebelión Zapatista y el reconocimiento de los derechos Indígenas; es indudable reconocer que llegó como consecuencia de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, del 16 de febrero de 1996 y se expresó como parte de los derechos indígenas; además tuvo la intención de modificar el marco constitucional para dar autonomía a las comunidades Indígenas, ya que establece:

- a) Derecho de la libre determinación
- b) Autonomía de los pueblos Indígenas;
- c) La unidad nacional de los pueblos originarios;
- d) La integridad del territorio; y
- e) Los derechos de todos los mexicanos.

Por lo que la fracción III del artículo 115 de la Constitución en la parte última de ésta se agregó; “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal,

---

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 202.

podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.

Considero que esta última reforma ha legitimado los últimos movimientos sociales, daremos el ejemplo mas claro en el municipio de Tlalnepantla, perteneciente al estado de Morelos, en el que la comunidad tiene la facultad de remover al edil municipal por no atender o tener el consenso de la comunidad indígena.

### **3.3 EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL VIGENTE**

Durante este inicio del siglo XXI, se presentan en el mundo una serie de cambios, tanto políticos, como económicos y administrativos, los cuales no son ajenos a nuestro país.

Por lo que respecta al artículo 115 constitucional se encuentra en una constante transformación, tal es el caso que en el Congreso de la Unión existen estudios legislativos e iniciativas buscando la adecuación del municipio a la actualidad, de igual manera en el Poder Judicial Federal existen interpretaciones del Derecho Municipal, especialmente al señalar criterios jurisprudenciales derivados de las controversias constitucionales que plantean los municipios.

Ahora bien, es importante recapitular las reformas que ha sufrido el numeral 115 Constitucional.

#### **3.3.1 FRACCIÓN I POLÍTICA**

Dentro de la política y para dar cumplimiento a las necesidades del municipio se otorgó al gobierno municipal los lineamientos generales en la parte inicial del artículo 115 constitucional, donde establece la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base de su división territorial y de organización política y administrativa, el municipio libre, esta afirmación la encontramos con el Doctrinario Valencia Salvador el cual menciona:

Desde luego, la libertad de que goza el municipio no es manera alguna absoluta. Precisamente en ese sentido debe entenderse que los estados de la Federación tengan el imperativo de tomar para su “régimen interior” como “base a los municipios que están ubicados en su territorio, mismos que por la importancia que se merecen como instancias de gobierno le sirven para su división, política y administrativa<sup>60</sup>.

Aunque dentro del artículo 115 Constitucional de la fracción I a la VIII y las fracciones subsecuentes se encuentran relacionados con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, ya que desde el punto de vista jerárquico los poderes del Estado son superiores a los del municipio, siempre y cuando no cuenten las libertades y facultades que le concede la Constitución General de la República.

Si bien es cierto el ayuntamiento tiene ciertos límites y dependencias hacia las otras esferas de gobierno, también es cierto que la misma ley le da el reconocimiento como esfera de gobierno, la cual consideramos es la mas importante, ya que la prestación de servicios por parte del municipio es la primera que recae sobre los gobernados, y la ley al dar el reconocimiento de Administrar por Gobernar, es la sustitución con la que se le da plena autonomía en sus facultades y el reconocimiento al ayuntamiento y a sus miembros “indica Reynaldo Robles

Que no es lo mismo tener un órgano de administración a tener un órgano de gobierno, el término administrar es una función relativa al poder ejecutivo, en cambio el concepto de gobernar implica las tres funciones la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 155.

<sup>61</sup> Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, nota 49, p. 198.

El ayuntamiento conforme a derecho está integrado por un Jefe de Gobierno (Presidente Municipal), y el número de Regidores y Síndicos que la ley determine.

Por lo que hace sus funciones las enumeraré de la siguiente manera:

El Presidente Municipal en funciones:

- a) Será el presidente del cabildo;
- b) Convocará y presidirá las sesiones de cabildo; participará en el debate y determinaciones del cabildo, tendrá voz y voto así como tendrá voto de calidad y publicará las determinaciones que emanen del cabildo;
- c) Propondrá al ayuntamiento la designación del secretario y tesorero municipal, así como también de los principales funcionarios encargados de la administración municipal (Directores);
- d) Es el representante del ayuntamiento ante las diversas instancias políticas y sociales.

### **3.3.2 FRACCIÓN II JURÍDICA**

Cabe mencionar, que desde la proclamación del constituyente de 1917, el municipio mexicano había obtenido ya personalidad plena, pero hasta las últimas reformas a la constitución ha obtenido el reconocimiento de autonomía jurídica, que fue uno de los logros de la reforma que ya mencionamos del año de 1983, en la cual se describió en la fracción II

Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. La personalidad jurídica es una característica esencial de la corporación municipal y requisito indispensable para su autonomía. Merced a la personalidad jurídica el municipio actúa tanto en la esfera de derecho público como de derecho privado<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 50 , p.168.

Como entidad jurídica de derecho público, su personalidad le sirve para ejercer su potestad de mando y de coacción, para llevar a cabo sus atribuciones de carácter impositivo y en las actividades encaminadas a la prestación de servicios públicos.

“La personalidad jurídica del municipio difiere de la usualmente atribuida a los particulares. Se trata de una personalidad jurídica originaria, no derivada, en cuanto esté reconocida por la propia Constitución”<sup>63</sup>.

Por lo que anexamos al autor de la anterior afirmación, que el Municipio es vital, ya que con este reconocimiento como ente autónomo, es posible que el municipio pueda adquirir compromisos con otros entes jurídicos, así como para el cumplimiento de sus actividades, del mismo modo da pleno reconocimiento como persona jurídica, con la cual puede encaminar todas sus actividades de este carácter.

En cuanto a la autonomía jurídica, diremos que con la reforma de 1999, se produce casi en sus términos la fórmula anterior, misma que atribuía a los ayuntamientos las facultades para expedir, ahora se dice con menos propiedad “aprobar”, acto interno del cabildo distinto de expedir normas para la ciudadanía<sup>64</sup>.

Por lo que diré, que la consideración que tengo a este respecto, si bien es cierto que dota de facultades plenas al Municipio, también le da obligaciones como las de responder de sus actos desde todo el punto de vista jurídico como ente de responsabilidad, la cual a través de sus administradores responde por todos sus actos. La fracción II hace el señalamiento que las leyes que emanen de las legislaturas locales tendrán el compromiso de establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, por lo que en

---

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 169.

<sup>64</sup> *Idem*.

consecuencia, la intención es de dotar a los ayuntamientos con la mayor delimitación de facultades, esto con un doble sentido desde nuestro punto de vista, ya que si bien es cierto que están dotando de mas facultades al ayuntamiento, también es cierto que la manera del manejo de los recursos deja mucho que desear y delimitan la prestación de los servicios públicos.

Otro de los asuntos que hace mención el artículo 115 es sobre las circulares y disposiciones administrativas de observancia general, las cuales pueden expedir los ayuntamientos, por lo que la facultad legislativa no se reduce únicamente a los bandos de buen gobierno.

### **3.3.3 FRACCIÓN III SERVICIOS PUBLICOS**

Una de las principales razones de existir de un ente jurídico es el de servir, por lo que el municipio no es la excepción, el párrafo 1 de la fracción III hace la mención de los servicios públicos que están destinados a las facultades de los Ayuntamientos:

- 1) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- 2) Alumbrado público;
- 3) Limpiar, recolección, traslado tratamiento y disposición de residuos;
- 4) Mercados, centrales de abasto;
- 5) Panteones;
- 6) Rastro;
- 7) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- 8) Seguridad pública siempre que se encuentre dentro de las facultades que le son otorgadas por el artículo 21 Constitucional;
- 9) Además de las facultades en cuanto a servicios públicos, que les otorguen las legislaturas locales a las cuales pertenezcan por razón territorial.

En la administración, directamente el ayuntamiento presta los servicios públicos a través de una dirección o dependencia de ésta, que le está estrechamente subordinada, así como en el agua cuando lo realiza a través de un organismo descentralizado. En este caso, en el establecimiento del servicio, su operación y mantenimiento deben de ser cubiertos por recursos municipales.

La administración de los servicios públicos puede ser de manera indirecta y se realiza de la siguiente manera:

- a) Órganos descentralizados;
- b) Empresa de participación municipal;
- c) Fideicomiso público;
- d) Administración por colaboración;
- e) Concesión;
- f) Contrato de servicios.

Lo que si es cierto, para que se pueda dar una de las anteriores modalidades, es preciso contar con estudio y propuesta al cabildo, las cuales analizarán las necesidades de la comunidad para poder autorizar la intervención de agentes externos, para la colaboración en la prestación de alguno de los servicios y en algunas entidades federativas, según sea el caso, se tiene que contar con la aprobación de la legislatura local para poder realizar esta forma de prestación de servicios.

Es elemental destacar que "... no sólo se trata de prestar el servicio público, sino de ejercer la función de autoridad reglamentaria, de promoción y de desarrollo, participación comunitaria"<sup>65</sup>.

Adquirimos la mención de que "... deben quedar bajo la responsabilidad directa del municipio únicamente aquellos servicios que son bienes públicos puros, como el alumbrado público, las calles, los parques, los jardines, la seguridad pública y el tránsito"<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, nota 49, p. 201.

<sup>66</sup> Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 50, p. 214.

### 3.3.4 FRACCIÓN IV HACIENDA

La hacienda municipal, conforme a las leyes vigentes, será administrada libremente y formada de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de los ingresos que se les otorguen por las legislaturas locales; dicho de otra manera, las legislaturas pueden autorizar impuestos y delegar algunos otros para que formen parte de la Hacienda Municipal, las participaciones federales también forman parte de la administración municipal, aunque también es importante mencionar, que los ayuntamientos cuentan con la facultad de proponer a la legislatura estatal, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y contribuciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria.

Dentro del ámbito legal, el artículo 115 en su fracción IV menciona “Los ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, la que se integrará con las contribuciones y demás ingresos que a su favor establezca el Congreso del Estado, con las participaciones y subsidios que les otorguen la federación y el estado, así como los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, estando además facultados para:

- a) Adquirir y enajenar sus bienes inmuebles previa aprobación del Congreso, así como otorgarlos para su uso, administración, fideicomiso o para garantizar créditos autorizados, y en general realizar con dichos bienes todos los actos que tiendan a incrementar el patrimonio municipal.
- b) Percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que fije el congreso del Estado sobre la propiedad o posición de inmuebles comprendidos dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales y las traslaciones de dominio, fraccionamientos, conjuntos habitacionales, condominios, división, fusión y demás formas de desmembramiento de los predios; así mismo las mejoras, la realización de obras y servicios públicos y cualquier otra actividad que produzca un incremento en el valor de los inmuebles. Los ayuntamientos podrán celebrar convenios con el Estado,

para que éste se haga cargo de algunas funciones relacionadas con las contribuciones a que se refiere el párrafo anterior.

c) Percibir las aportaciones que serán cubiertas por la federación y por el Estado con arreglo a las bases, montos plazos que anualmente se determinen por la legislatura local.

d) Percibir ingresos por los servicios públicos que presten.

Los ingresos municipales se dividen en :

I Impuestos;

II Derechos;

III Aportación a mejoras;

IV Aprovechamientos:

V Participaciones;

VI Contribuciones especiales por la ejecución de obras públicas de urbanización y;

VII Fondos de los empréstitos públicos y privados y otros ingresos extraordinarios.

A lo anterior, agregaremos que los ingresos municipales los podemos dividir en tributarios y no tributarios, “ ya que los de carácter tributario son los impuestos, las contribuciones especiales y los derechos.

Se consideran no tributarios los productos, los aprovechamientos, participaciones y financiamientos”<sup>67</sup>.

El municipio no tiene facultades legislativas formales, “... su ayuntamiento no está en capacidad de imponer ningún tipo de tributos o definir contribuciones. Por ende estará supeditado a la gestión del poder legislativo”<sup>68</sup>, el ejemplo más visible es la aprobación de las tarifas de los derechos de agua potable, las cuales deben ser aprobadas por la legislatura local.

### 3.3.5 FRACCIÓN V DESARROLLO URBANO

La característica de las sociedades modernas en su desmedido crecimiento urbano ha repercutido indudablemente en todos los aspectos de la vida, también

---

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 227.

<sup>68</sup> Quintana Roldan, Carlos, op. cit., nota 4, p.369.

en el municipio. Por lo tanto, la distribución de personas dentro del territorio municipal sigue siendo un problema de grandes consecuencias, ya que con el crecimiento poblacional vienen aparejadas otras circunstancias, como la seguridad pública, la prestación de servicios, la dotación de toda una infraestructura, que en muchas de las ocasiones no es posible dotar, generando con esto zonas abandonadas y cinturones de miseria.

Dentro de los términos legales otorgados por la Federación y los estados, los municipios se encuentran facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal.
- b) Participar en la formulación de los planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.
- c) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.
- d) Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana.
- e) Otorgar licencia y permiso para construcciones.
- f) Participar en la creación y administración de zona de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento de esta materia.

La Ley Federal en la fracción IX del artículo 115 refiere los ayuntamientos en los términos de las leyes 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 optimización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

De lo anterior desprendemos que:

En la actualidad 39 ciudades de carácter metropolitano, en virtud de su área de influencia se comprenden dos a más municipios. Este conjunto de metrópolis abarca un total de 164 municipios y 16 delegaciones políticas en el Distrito Federal; en las que aproximadamente 35 millones de personas se representan poco más del 40% de personas de la población nacional. De lo anterior se detecta que el restante 60%, de la población urbana habitan en 291 localidades mayores a 15000 habitantes<sup>69</sup>.

Por lo que es de vital importancia señalar esta atribución municipal, ya que a través del plan de desarrollo urbano municipal mediante el cual se toman los objetivos y las bases, metas y políticas con las que se pretende implementar el desarrollo municipal, ya que cada uno de los planes contiene en general cada una de las características y necesidades de cada municipio; cabe subrayar que por su naturaleza estas atribuciones "... son coincidentes en los tres niveles de gobierno, para dar certidumbre y precisión jurídica el municipio concurre en la planeación regional"<sup>70</sup>.

Las atribuciones antes mencionadas se relacionan con lo determinado por la Constitución en la fracción XXIX del artículo 73, en la que se establece la función del Congreso de la Unión, "Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materias de asentamientos humanos, con el objetivo de cumplir los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución."

---

<sup>69</sup> Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 50, p. 240.

<sup>70</sup> Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.* nota 49, p. 203.

### **3.3.6 FRACCIÓN VI CONTINUIDAD DEMOGRÁFICA.**

Cuando dos o mas centros de población se encuentren situados dentro de los territorios de un mismo municipio, los planes de desarrollo municipal o dentro y fuera de una entidad federativa, las tres esferas del gobierno dentro de sus facultades tendrán de manera conjunta la regulación y coordinación de desarrollo de dicho centro con apego a la ley federal en materia.

Los ayuntamientos coordinarán sus acciones en el concurso del Gobierno del Estado, dentro del marco de desarrollo estatal; los recursos asignados por el gobierno del Estado para la realización de programas del beneficio municipal, serán manejados conforme a las leyes aplicables de los recursos propios de los municipios.

Los municipios para poder cumplir con sus fines, dentro de la facultad demográfica, está en capacidad para asociarse con el fin de constituir corporaciones de desarrollo regional, las cuales tendrán por objeto las siguientes potestades:

- a) El estudio de problemas locales comunes;
- b) La realización conjunta de programas de desarrollo común;
- c) La organización de empresas para la prestación de servicios públicos al alcance intermunicipal;
- d) El establecimiento de cuerpos de asesoramiento técnicos;
- e) La capacitación de sus servidores públicos.
- f) La institución de programas de urbanismo y la plantación del crecimiento de los centros de población; y
- g) Las demás acciones que tiendan a promover el bienestar y progreso de sus respectivas comunidades.

Por lo que es importante mencionar, que si bien tiene la facultad de asociarse, también tienen que contar con la supervisión del gobierno del estado y la autorización del congreso local.

### **3.3.7 FRACCIÓN VII FUERZA PÚBLICA.**

La fracción VII del artículo 115 constitucional a la letra menciona “La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el gobierno del estado le trasmitirá en aquellos casos en que ésta juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitualmente o transitoriamente. De lo que desprendemos las facultades en materia de fuerza pública, pero no hay que dejar del lado la dependencia con la que cuenta la entidad federativa.

El fundamento de lo anterior, lo encontramos en las facultades del gobernador, dentro de las cuales se enumeran: las de tener el mando de la fuerza pública en el municipio donde residan habitualmente, pero asumirá éste transitoriamente en cualquier municipio cuando se den circunstancias o hechos que hagan peligrar la tranquilidad social.

A nivel municipal “... cuenta con facultades expresas para regular la conducta de los particulares, para limitar su actuación teniendo como fin de ello la tranquilidad, la seguridad y el bienestar de la colectividad<sup>71</sup>”.

### **3.3.8 FRACCIÓN VIII ASPECTOS ELECTORALES Y DE CUALQUIER CARÁCTER LABORAL.**

Del aspecto electoral, el mismo artículo 115 de la constitución federal implanta para el interior de los ayuntamientos el sistema democrático, del mismo modo que implanta para los servidores públicos de elección popular el sistema republicano; en la fracción VIII dicen las leyes de los estados, que introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

---

<sup>71</sup> Quintana Roldan, Carlos, *op. cit.*, nota 4, p.305.

En este sentido, "... el Presidente Municipal y el síndico de los Ayuntamientos serán electos conforme al principio de mayoría relativa; y los regidores serán electos por el principio de representación proporcional"<sup>72</sup>.

El segundo párrafo dice que las relaciones de trabajo entre los municipios y los trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de nuestra carta magna, y sus disposiciones reglamentarias, se refieren a establecer bolsas de trabajo, todo contrato de trabajo entre un mexicano y un empresario extranjero se debe dar vista a la autoridad municipal, y por último los servidores públicos municipales deberán protestar guardar la constitución y las leyes que de ella emanen.

---

<sup>72</sup> Oropeza Martínez, Humberto, *Administración Pública Municipal, Estudio preliminar del municipio libre*, México, Ed. Trillas, 2001, p. 53.

# **CAPÍTULO CUARTO**

## **EL SISTEMA DE GESTION DE LA CALIDAD EN EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL**

### **4.1 CONCEPTO DE SISTEMA DE GESTION DE LA CALIDAD**

Para entender el concepto de Sistema de Gestión de la Calidad, primero debemos comenzar con la Calidad, la cual es una palabra versátil y común hoy en día, la encontramos en anuncios, revistas y propaganda en general de productos o servicios, incluso en la esfera de la administración gubernamental.

Existen diversos autores en torno al origen de la calidad, sin embargo el especialista en la materia Sergio A. Novelo Roscado considera que

“... su existencia se remonta a los orígenes de la Humanidad. Por lo tanto, mas que ser un sistema, una metodología, un proceso o una técnica, es un valor Humano que después de muchos años estamos queriendo recuperarlo a través de la normalización y la aplicación de modelos<sup>73</sup>.”

De igual manera existen diferentes definiciones de la calidad, pero ninguna coincide de manera unánime, ni en la práctica de la gestión, ni en la literatura, pero la que nos parece más concreta e idónea, es la establecida por Rafael Bañón Martínez en su libro *La Productividad y la calidad en la gestión pública*, la que a la letra dice:

La definición más simple es la de calidad entendida como un atributo o característica. Esta definición de calidad puede extenderse a una situación en la que se exige de un bien,

---

<sup>73</sup> Novelo Rosado, Sergio, *El Mito de la ISO 9001:2000 ¿Es esta norma un sistema de Calidad Total?*, México, Ed. Panorama Editorial, 2002, p. 13.

producto o servicio, una serie de características – por ejemplo, la calidad consiste en la conformidad con los requisitos exigidos al producto, esto es con las características contenidas en una lista de especificaciones elaborada al efecto<sup>74</sup>.

Ahora bien, si trasladamos la calidad al sector público, podemos decir que ésta ocupa un lugar importante en las agendas políticas de los gobiernos, ya que en general buscan modernizarse, adoptando conceptos como eficiencia, eficacia, y flexibilidad en sus procesos, teniendo con principal finalidad la satisfacción del gobernado, por ejemplo en los servicios públicos prestados por la autoridad.

En el mismo sentido, y después de haber definido el concepto de calidad, toca hablar de la gestión de la calidad, la cual es un conjunto de pasos mediante los cuales se obtiene la calidad; el especialista en calidad aporta la siguiente definición “... es el modo en que la dirección planifica el futuro, implanta los programas y controla los resultados de la función calidad con vistas a su mejora permanente.”<sup>75</sup>

El Sistema de gestión de la calidad “... es aquella parte del sistema de gestión de la organización enfocada en el logro de las salidas (resultados), en relación con los objetivos de la calidad, para satisfacer las necesidades, expectativas y requisitos de las partes interesadas, según corresponda”<sup>76</sup>.

En conclusión, el Sistema de Gestión de la Calidad es el conjunto de elementos mutuamente relacionados o que interactúan para establecer las políticas y los objetivos necesarios para dirigir y controlar una organización, con respecto a la calidad que debe alcanzar en su desempeño global, para la satisfacción de sus clientes. (gobernados)

---

<sup>74</sup> Bañón Martínez, Rafael, *La Productividad y la Calidad en la Gestión Pública*, Santiago Compostela, Ed. Escola Gallega de Administración Pública, 1996, p.105.

<sup>75</sup> Udaondo Durán, Miguel. *Gestión de Calidad*, Madrid, Ed. Díaz de Santos, 1992, p.5.

<sup>76</sup> Asociación Española de Normalización y Certificación. *Sistemas de gestión de la Calidad*, España, Edit. AENOR, 2006, p.15.

Los principales elementos son:

La estructura de la organización, que responde al organigrama de la empresa (organización), donde se jerarquizan los niveles directivos y de gestión.

La estructura de responsabilidades, que implica a personas y unidades (departamentos). La forma mas sencilla de explicitar las responsabilidades en calidad, es mediante un cuadro de doble entrada, donde mediante un eje se sitúan los diferentes departamentos y en el otro, las diversas funciones de la calidad.

Procedimientos que responden al plan permanente de pautas detalladas, para controlar las acciones de la organización.

Procesos que responden a la sucesión completa de operaciones dirigidos a la consecución de un objetivo específico.

Recursos, no solamente económicos, sino humanos, técnicos y de otro tipo, que deberán estar definidos de forma estable y además de forma circunstancial.

#### **4.1.1 FINALIDADES**

El Sistema de Gestión de la Calidad se puede emplear dentro de cualquier organismo u organización, para alcanzar las siguientes finalidades:

- Garantizar la calidad de productos o servicios.
- Demostrar que los procesos se realizan de manera controlada.
- Tener un enfoque de mejora continua de los procesos y servicios de la organización.
- Diseñar estrategias para la competitividad y permanencia en el mercado.
- Contar con indicadores (ya que es un enfoque basado en procesos) cuando se implementa y mejora la eficacia de un SGC, para aumentar la satisfacción del cliente (o en este caso del gobernado), mediante el cumplimiento de sus requisitos.
- Evaluar la capacidad de la institución, para cumplir los requisitos del cliente, los reglamentarios y propios de la institución.

#### 4.1.2 PRINCIPIOS

El SGC funciona bajo los siguientes principios:

1. Enfoque al cliente.
2. Liderazgo.
3. Participación del personal.
4. Enfoque a procesos.
5. Sistema enfocado a la gestión.
6. Mejora continua.
7. Toma de decisiones basada en hechos.
8. Relaciones mutuamente benéficas con el proveedor.

**Enfoque al cliente (gobernado):** Este principio, refiere que las organizaciones (Estado) dependen de sus clientes (gobernados), y por lo tanto, deberían comprender sus necesidades actuales y futuras, cumplir con sus demandas y esforzarse en exceder sus expectativas.

**Liderazgo:** Este principio indica que los líderes establecen la unidad de propósito y la dirección de la organización, por lo que deberían crear y mantener un medio ambiente interno, en el cual el personal pueda involucrarse totalmente en lograr los objetivos de la organización.

**Participación del personal:** Este principio anuncia que el personal, en todos sus niveles, es la esencia de una organización, y en su total compromiso con ésta, posibilita que sus habilidades sean utilizadas en beneficio de la organización.

**Enfoque a procesos:** Este principio aduce que los resultados deseados se alcanzan con mayor eficiencia cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso integral.

**Sistema enfocado a la gestión:** Este principio establece que identificar, entender y gestionar un sistema de procesos interrelacionados para un objetivo específico, mejora la eficacia de una organización.

**Mejora continua:** Este principio afirma, que la mejora continua del desempeño de cualquier organización debería ser un objetivo permanente de éstas.

La posición del Instituto Mexicano de Normalización y Certificación respecto a la mejora continua es muy clara

La organización debe mejorar continuamente la eficacia del sistema de gestión de la calidad mediante el uso de la política de la calidad, los objetivos de la calidad, los resultados de las auditorías, el análisis de datos, las acciones correctivas y preventivas y la revisión por la dirección<sup>77</sup>.

**Toma de decisiones basada en hechos:** Este principio menciona que las decisiones eficaces se basan en el análisis racional de datos e información.

**Relaciones mutuamente benéficas con el proveedor:** Este principio señala que una organización y sus proveedores son interdependientes y, por ende, relaciones mutuamente benéficas, aumentan la capacidad de ambos para crear valor.

Existen diversos métodos de implantación del SGC y siempre se requiere usar herramientas propias (procedimientos, instrucciones, etc.) y herramientas de ayuda de implantación (paneles informativos, señalización, indicadores de calidad preestablecidos, etc.)

Existen unos estándares de gestión de calidad normalizados, es decir, definidos por un organismo normalizado, como ISO, que permiten que una empresa con un sistema de gestión de la calidad pueda validar su efectividad mediante una auditoría de una empresa externa.

La serie 9000 se centra en las normas sobre documentación, en particular, en el Manual de la Gestión de la Calidad, con la finalidad de garantizar que existan Sistemas de Gestión de la Calidad apropiados. La elaboración de estos manuales

---

<sup>77</sup> Comité Técnico de Normalización Nacional de Sistemas de Calidad. *Sistema de Gestión de Calidad, Requisitos*, México, Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, 2002, p.22.

exige una metodología, conocimientos y criterios organizacionales para recopilar las características del proceso de la empresa.

La aplicación de las Normas de Calidad ISO 9000 constituyen para la industria, una vía de reducir costos y mejorar sus procesos de producción tomando en cuenta que la calidad es un factor clave para la competitividad en cualquier mercado. La persona que se dedique a normalizar debe ser conocedora de esta faena garantizando así la incorporación de un procedimiento que se adapte a la realidad del proceso, que sea útil y de fácil entendimiento.

Cuando las compañías se hagan crecientes interdependientes a través de las fronteras internacionales, habrá cada vez más presión para garantizar la calidad de los procesos. En tal entorno, existe un conjunto considerable de normas internacionales, y una única organización internacional que realiza el esfuerzo para tratar de promoverlas.

Una de las normas mas conocidas y utilizadas a nivel internacional para gestionar la calidad, es la norma ISO 9001 (ultima revisión ISO 9001:2000).

Ahora bien, cabe comentar que este ultimo Sistema de Gestión de la Calidad está relacionado con la **Organización Internacional de Estandarización** (ISO, según la abreviación aceptada internacionalmente).

En ocasiones, dependiendo del tipo de empresa y de la complejidad de su sistema de gestión, se utiliza un sistema integrado para la gestión de la calidad, el medio ambiente (según norma **ISO 14001**) y la seguridad, (según norma OSAS 18000), o la norma ISO/IEC 17025:2005 que aplica para el diseño de un sistema de gestión de la calidad en Laboratorios. Cabe destacar a manera de resumen que los 3 pilares básicos en los que se basa un buen sistema de gestión de la calidad son:

- Planificación de la Gestión de Calidad,
- Control de la Gestión de Calidad y
- Mejora continua de la Gestión de la Calidad.

La ISO es una organización cuyo objetivo es promover y desarrollar normas internacionales para administrar procesos que mejoren la calidad y la productividad, y facilitar el intercambio de bienes y servicios.

El Instituto Mexicano de Normalización y Certificación en su libro de Sistemas de Gestión de la Calidad manifiesta que la ISO

La Organización Internacional de Normalización es una federación mundial de organismos nacionales de normalización (organismos miembros de ISO). El trabajo de preparación de las normas internacionales normalmente se realiza a través de los comités técnicos de ISO. Cada Organismo miembro interesado en una materia para la cual se haya establecido un comité técnico, tiene el derecho de estar representado en dicho comité. Las organizaciones internacionales, públicas y privadas, en coordinación con ISO, también participan el trabajo<sup>78</sup>.

Estas normas se cumplen de forma voluntaria por las organizaciones y empresas que así lo deciden, ya que la ISO, siendo una entidad no gubernamental, no cuenta con la autoridad necesaria para exigir su cumplimiento.

#### **4.1.3 VENTAJAS**

Se dice que las ventajas de las normas ISO son:

- a) La referencia internacional para los requisitos de calidad en administración.
- b) La gran mayoría son: especificaciones precisas que se pueden aplicar a cualquier organización grande o pequeña, de producción, comercialización, o prestación de servicios, de cualquier sector de actividad, empresas o entidades de la administración pública.
- c) No importa como es la organización o que hace, pues en cualquier caso puede implementarse un Sistema de Gestión de la Calidad.

Una de esas normas es la ISO 9001, que se aplica a los sistemas de gestión de la calidad (SGC) y que se centra en todos los elementos de administración de calidad con los que una empresa debe contar para tener un

---

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 4.

sistema efectivo que le permita administrar y mejorar la calidad de sus productos o servicios. Esta norma también se puede aplicar para los servicios públicos que presta el Estado.

Al respecto, la ISO expide certificados que indican que un organismo cumple con los requisitos de una determinada norma. Para tales efectos, cuenta con entidades en cada país miembro, siendo en México el Instituto Mexicano de Normatización y Certificación, el que está facultado para expedir tales certificados.

Así las cosas, el Instituto Mexicano de Normatización y Certificación, A. C., cuenta con la acreditación como organismo de certificación de los Sistemas de Gestión de la Calidad, de los que hace referencia en la presente consulta. Obviamente los servicios y la acreditación de dicho instituto no son gratuitos, sino que tienen que pagarse las cuotas que al efecto se establecen.

Indiscutiblemente, en proporción a la capacidad que tengan los gobiernos municipales para implementar acciones innovadoras que impacten directamente en la vida cotidiana de los ciudadanos, estará su capacidad para fortalecer sus instituciones democráticas y alcanzar mayores y mejores niveles de bienestar<sup>79</sup>.

La principal ventaja consideramos se ve reflejada en la siguiente premisa: el ciudadano común busca la calidad y al encontrarla lo define como algo positivo, es decir si ven acciones donde pueda palpar la calidad en la gestión pública, representa uno de los referentes para valorar positivamente un gobierno.

---

<sup>79</sup> Centro de Investigación y Docencia Económicas. *Gobernar con Calidad y para el Desarrollo-Experiencias de Innovación en los Municipios Mexicanos*, México, CIDE, 2004, p.XI.

Un caso específico de las ventajas del ISO 9001, es el Organismo del Agua en Tultitlán, cuyos resultados se ven reflejados en el siguiente cuadro.

<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>PRINCIPALES RESULTADOS</b>
<b>Recaudación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Incremento en la recaudación</li> <li>•Reducción de tiempos de atención</li> </ul>
<b>Notificación y Ejecución Fiscal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Disminución del rezago</li> <li>•Incremento en la captación de contratos</li> </ul>
<b>Gestión de Insumos y Servicios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Reducción de gasto de material</li> <li>•Reducción de precios inflados en compras urgentes</li> </ul>
<b>Almacenaje y Entregade Insumos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Reducción de costos de almacenaje</li> <li>•Aseguramiento de la trazabilidad del material</li> <li>•Mejora en la calidad de proveedores y productos</li> </ul>
<b>Control Hidráulico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Satisfacción del usuario</li> <li>•Aseguramiento del reparto del suministro del líquido</li> <li>•Aseguramiento de la calidad del agua</li> </ul>
<b>Mantenimiento a la Infraestructura Hidrosanitaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Reducción de gastos de reparaciones</li> <li>•Ampliación de la vida útil del equipo</li> </ul>
<b>Gestión y Ejecución de Obra</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Incremento de obra con aprovechamiento de recursos</li> <li>•Aseguramientos de gastos por obra</li> <li>•Ampliación de servicios a las comunidades</li> </ul>

## 4.2 ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE GESTION DE LA CALIDAD

Comenzaré, por hacer referencia en este apartado al español Rafael Bañón Martínez, Profesor titular de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, el cual cita en su libro de la productividad y la calidad en la gestión pública al padre de la administración pública, Woodrow Wilson, considerado así para los académicos estadounidenses, mismo que hace más de cien años dijo:

“... el presente movimiento, llamado de reforma del servicio público debe, después de lograr su primer objetivo, esforzarse para mejorar, no sólo el personal, sino también la organización y los métodos de nuestras administraciones, porque está claro que su organización y métodos necesitan ser mejorados tanto como su personal<sup>80</sup>.

Paradójicamente las guerras son uno de los fenómenos que más favorecen el desarrollo tecnológico y la investigación, en la segunda guerra mundial se impulsó extraordinariamente el control de calidad en los Estados Unidos, como respuesta a la necesidad de producir rápidamente suministros bélicos de elevada fiabilidad.

La llegada a Japón del fenómeno calidad se inicia en 1946, durante la ocupación cuando W. G. Magil y H. M. Sarahson de la SCAP Civilian Communication Section deciden instruir a la industria japonesa de telecomunicaciones en control de calidad<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Bañón Martínez, Rafael, *op.cit.*, nota 74, p.20.

<sup>81</sup> Udaondo Duran Miguel, *op. cit.*, nota 75, p. 16.

Años después la Unión de Científicos e Ingenieros japoneses, conciente de la mala calidad de los productos de ese país, y por lo tanto de las consecuencias de dicha situación en los mercados internacionales, coinciden en crear un comité de investigación, y en 1949 como primer tarea, comienzan con la impartición de cursos de calidad, en este mismo año Deming arriba a Japón en calidad de consultor en investigación estadística.

Es importante en este capítulo describir la biografía de Edwards W. Deming

Nació en Iowa en 1900. Estudió en Wyoming University. Trabajó en el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Cuando era profesor de Nueva York University, al terminar la Segunda Guerra Mundial, fue enviado a Japón a realizar estudios de censos. Durante su estancia en ese país, estuvo en contacto con empresarios japoneses que lo contrataron para enseñar la teoría elemental de variación al azar y técnicas sencillas como gráficas de control a cientos de técnicos e ingenieros japoneses. Prácticamente vivió la evolución de la calidad en Japón, y de esta experiencia desarrolló sus famosos 14 puntos para que la administración lleve a la empresa a una posición de productividad y competitividad (Deming, 1992). En este material, Deming resume en una cuantas frases su contribución al campo de la calidad total. El reconocimiento obtenido por Deming en Japón y posteriormente en Estados Unidos, hace que para algunos sea considerado el Padre de la Administración Moderna. Deming murió en diciembre de 1993<sup>82</sup>.

Desde los años 50 y durante muchos años Deming y el Dr Juran visitan Japón, invitados por la Unión de Científicos e Ingenieros, con la finalidad de

---

<sup>82</sup> Cantú Delgado, Humberto. *Desarrollo de una Cultura de Calidad*, México, Ed. McGraw-Hill Interamericana, 1998, p.33.

impartir cursos de calidad, Deming se encargaba de la parte estadística, y Juran de los problemas y enfoques de su implantación.

En el mismo tenor consideramos importante transcribir la biografía de Joseph M. Juran

Nació en Rumania 1904. Emigró a Estados Unidos a los 8 años de edad. Estudió ingeniería eléctrica y leyes. Trabajó para la Western Electric Co. y fue profesor de New York University. A mediados de los años cincuenta enseñó en Japón conceptos de administración de la calidad, contribuyendo también al éxito japonés en calidad. Ha publicado una gran cantidad de material en el tema de calidad; sin embargo, es en su libro (Jurán,1989) donde resume su conocimiento desarrollado en el área de administración de la calidad total. El enfoque de Juran sobre la administración de calidad se basa en lo que llama Trilogía de Juran; planear controlar y mejorar la calidad. Tiene una gran cantidad de publicaciones y una fuerte influencia en todo el mundo a través de sus asesorías por medio del Juran Institute, Inc. y su participación en la American Society for Quality Control<sup>83</sup>.

Aunado a lo anterior, estos dos maestros son considerados los principales iniciadores de las nuevas teorías de la calidad.

Aquí cabe hacer mención a los siguientes premios internacionales:

1. Premio Deming Japón 1951
2. Premios Malcolm Baldrige de Estados Unidos de América 1987
3. Nacional de Calidad de México 1989

Derivado de los anteriores estímulos al enfoque, implantación y mejora continúa de prácticas de Calidad, 50 países han desarrollado sus propios premios.

---

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 33.

Previo a las normas ISO-9000 se iniciaron algunos esfuerzos encaminados a unificar criterios para evaluar los sistemas de calidad de los proveedores. Por ejemplo, en la industria militar estadounidense e inglesa se desarrollaron y se implantaron estándares únicos para sistemas de calidad. La OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) adoptó en 1968 su estándar para sistemas de calidad llamado AQAP. Posteriormente el Departamento de Defensa Británico estableció su estándar para sistemas de calidad llamado DEF/STAN,05-8). La tendencia a unificar criterios para estándares de sistemas de calidad con el propósito de facilitar las evaluaciones y evitar confusiones se consolidó con las normas ISO-9000<sup>84</sup>.

Posteriormente en 1979 surge en Inglaterra, el estándar BS 5750, antecedente de la serie de normas ISO 9000, normas que surgen con la finalidad de homologar criterios internacionales, respecto a la calidad entre contrapartes comerciales.

La calidad total es diferente a las normas ISO 9000, en cuanto a enfoques y alcances sin embargo también tienen similitudes, mientras la primera sus modelos son herramientas que aseguran la competitividad y rentabilidad de las organizaciones, la segunda no tiene requisitos que permita medir el impacto de los resultados organizacionales, de mercado o financieros y de rentabilidad.

El Proyecto de Gestión de la Calidad en Pequeñas y Medianas Empresas es un proyecto copatrocinado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y por la Agencia de Cooperación Alemana para el Desarrollo (GTZ). Este proyecto se ha venido desarrollando a lo largo de casi 18 años, en un total de 12 países.

---

<sup>84</sup> Gutiérrez Pulido, Humberto, *Calidad Total y Productividad*, México, Ed. McGraw-Hill Interamericana, 2001, p.268.

Aunque su finalidad se ha mantenido, sus objetivos se han ajustado a lo largo de su ejecución, dado que es un proyecto dinámico. El Proyecto ha sido conocido oficialmente con diferentes nombres en los diversos esquemas presentado por la OEA en 1978 y 1979, y en los acuerdos firmados entre la OEA y la GTZ a partir de 1982, los nombres en cuestión son los siguientes:

- Gestión de la Calidad en la Industria Alimentaria (1978).
- Aplicación de modelos de gestión de la calidad en sectores o ramas industriales prioritarios (1979)
- Sistemas modelo de gestión de la calidad en industrias prioritarias (1982),
- Desarrollo y aplicación de sistemas modelo de gestión de la calidad en la industria de alimentos y textil de países seleccionados, miembros de la OEA (1989-1993 y 1994-1996), y
- Gestión de la Calidad en pequeñas y medianas empresas de estados miembros de la OEA (1997-1999 y 2000)

#### **4.3 DERECHO COMPARADO DE LOS SGC**

Se llevó a cabo un breve estudio comparado del marco constitucional de diversos países, con la finalidad de advertir si en alguno está instaurado el Sistema de Gestión de la Calidad, o algún otro programa o regulación similar a dicho sistema.

##### **4.3.1 BOLIVIA**

Evo Morales Presidente de la República de Bolivia desde el 22 de enero del 2006, primer mandatario indígena en la historia de Bolivia, ha asignado "... alta prioridad a la modernización del sector público, estrategia que contempla un

conjunto de políticas y acciones destinada al desarrollo institucional del Estado y a la lucha contra la corrupción en la Administración Pública<sup>85</sup>

Al respecto, Bolivia cuenta con un órgano denominado Contraloría General de la República, que es el órgano rector e impulsor de los sistemas de gestión, del cumplimiento transparente y eficaz de las operaciones del sector público y de los privados con respecto a los contratos, concesiones y privilegios que reciban del Estado, o a quienes reciban beneficios públicos.

Asimismo se encarga de evaluar la gestión, la eficacia de las normas, la ejecución de programas operativos y financieros, los resultados, la oportunidad y confiabilidad de la información, el cumplimiento del deber de responder oportuna y públicamente por la gestión y dictaminar sobre responsabilidad pública.

Cabe indicar que este control sólo puede ser realizado por la propia Contraloría General de la República.

Es substancial mencionar que desde el año 2002 la Contraloría General de la República de Bolivia obtuvo la certificación internacional de calidad ISO 9002/94 en los Procesos de Auditoría y Evaluación aplicados en el ejercicio del control externo gubernamental, en ese año la “única entidad pública del Estado en Latinoamérica”<sup>86</sup> en recibir esa certificación.

En el mes de junio del año 2003 se realizó una entrevista a el Maestro Marcelo Zalles Barriga, Maestro en Ciencias Económicas por la Universidad de Lovaina, Bélgica, Excontralor General de la República de Bolivia, cargo que ocupó durante 10 años y lo que se le preguntó fue lo siguiente:

¿Maestro Zalles, por qué es importante que las Entidades de Fiscalización logren certificarse? Es justamente para dar a la ciudadanía la seguridad de que el trabajo que

---

<sup>85</sup> Normas ISO 9000:2000, *Sistemas de Gestión de la Calidad en Bolivia*, Bolivia, [http://www.aduana.gov.bo/dos/TdR\\_Consultor\\_SGC\\_ANB.pdf](http://www.aduana.gov.bo/dos/TdR_Consultor_SGC_ANB.pdf)

<sup>86</sup> Contraloría General de la República de Bolivia, *Informe de la Gestión 2002*, Bolivia, 2002, <http://www.cgr.bo/PortalCGR/uploads/Informe%2002.pdf>

realizan los órganos de control lo realizan con calidad; yo creo que es el principal beneficio que podemos otorgarles<sup>87</sup>.

#### 4.3.2 COLOMBIA

Álvaro Uribe Vélez nació en Medellín el 4 de julio de 1952, el Primer magistrado de Colombia es abogado egresado de la Universidad de Antioquia, con estudios de administración en Harvard, desempeña el digno cargo desde el 7 de agosto del 2002, ya que fue reelegido para el período 2006-2010, su gobierno propuso alcanzar durante el 2008 que todas las instituciones a nivel nacional deben tener los certificados de calidad.

En enero del 2004 se publicó en el Diario oficial de Colombia la Ley 872 de 2003, por la cual se crea el Sistema de Gestión de la Calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios, cuenta con sólo 9 artículos, sin embargo me permito transcribir los más relevantes:

Artículo 1.- Creación del sistema de gestión de la calidad.

Créase el Sistema de Gestión de la Calidad de las entidades del Estado, como una herramienta de gestión sistemática y transparente que permita dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados,.....

Artículo 2.- Entidades y agentes obligados.

Parágrafo 1.- La máxima autoridad de cada entidad pública tendrá la responsabilidad de desarrollar, implementar, mantener, revisar y perfeccionar el Sistema de Gestión de la Calidad que se establezca de acuerdo con lo dispuesto en la

---

<sup>87</sup> Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla, H. Congreso del Estado de Puebla, *Por una cultura de rendición de cuentas*, México, Año 1, Número 3, Junio 2003, [http:// www.ofspue.gob.mx](http://www.ofspue.gob.mx)

presente ley. El incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta<sup>88</sup>.

Todas las entidades obligadas tienen máximo 4 años a partir de la expedición del reglamento para llevar a cabo su desarrollo.

En esta legislación se establece la posibilidad de entregar estímulos y reconocimientos de carácter público a las entidades que obtengan la certificación.

“En el 2007, nuestra institución recibió las certificaciones de calidad otorgadas por el ICONTEC:ISO 9001 y NTCGP 1000, que la acreditan como una institución que cumple con todos los estándares de calidad y cuyos procesos son altamente eficientes, efectivos y eficaces”<sup>89</sup>.

En este país se celebró el Primer Congreso Mundial de la Calidad, Hacia la Excelencia en el Servicio Público, durante el 26 de junio del 2008 organizado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Hoy en día en Colombia, existen 49 entidades públicas certificadas en la Norma GP 1000, que es la ISO 9001 aplicada al sector público.

### 4.3.3 ECUADOR

En Ecuador, el actual jefe de Estado es Rafael Correa Delgado quien asumió el poder el día 15 de enero del 2007, emanado del Partido Socialista.

El Estado debe garantizar el derecho a la salud, su promoción y protección, por medio del desarrollo de la seguridad alimentaria, la provisión de agua potable y saneamiento básico, el fomento de ambientes saludables en lo familiar, laboral y comunitario y la posibilidad de acceso permanente e interrumpido a servicios de

---

<sup>88</sup> Reglamentación del sistema de gestión de la calidad del Gobierno de Colombia, *Ley 872 de 2003*, Colombia, 2004,

<http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/L0872003.HTM>

<sup>89</sup> Fuerza Aerea Colombiana, *Sistema de Gestión de la Calidad*, Colombia, 2007, [http://www.fac.mil.co/?idcategoria=25079&facmil\\_2008\\_2009](http://www.fac.mil.co/?idcategoria=25079&facmil_2008_2009)

salud, conforme a los principios de equidad, universalidad, solidaridad, calidad y eficiencia.

Al respecto, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es la entidad autónoma responsable de la prestación del seguro general obligatorio. Su organización y gestión se rigen por los criterios de eficiencia, descentralización y desconcentración y sus prestaciones deben ser oportunas suficientes y de calidad.

Por otro lado, el Estado también tiene la obligación de reconocer y garantizar a las personas el derecho de disponer de bienes y servicios públicos y privados, de óptima calidad.

Ahora bien, una de las entidades públicas ecuatorianas que cuenta con certificación ISO 9001:2000 en todos sus procesos es la Corporación Financiera Nacional, la cual opera como “una institución financiera pública autónoma, con personería jurídica y duración indefinida”<sup>90</sup>.

En este orden ideas la empresa metropolitana de alcantarillado y Agua Potable Quito fue premiada por la revista Ekos por su calidad de Servicios Públicos.

#### **4.3.4 ARGENTINA**

El responsable político de la administración general del país y comandante en jefe de todas las Fuerzas Armadas de la República Argentina, desde el 10 de diciembre de 2007, es Cristina Fernández de Kirchner.

El sector público en este país se halla en un proceso de creciente concientización sobre la necesidad de implementar la gestión de la calidad, esto se ve en el creciente número de organizaciones del sector público que alcanzan la certificación ISO 9001:2000, aunado a esto han recibido diversas entidades el Premio Nacional a la Calidad en el Sector Público.

Por lo que respecta a las municipalidades se realizaron varios experimentos y el exitoso ejemplo se encuentra en la región de Maipú, en la provincia de

---

<sup>90</sup> Corporación Financiera Nacional del Ecuador, *Certificación de calidad ISO 9001:2000*, Ecuador, [http:// www.cfn.fin.ec/content/view/29/29/](http://www.cfn.fin.ec/content/view/29/29/)

Mendoza, la cual certificó todos sus 24 procesos, misma que ganó el Premio Nacional a la calidad en 1994 y en el 2004, hoy en día esta ciudad es pionera a nivel nacional para las municipalidades, de igual manera es un éxito el Departamento de Impuestos de la Provincia de Buenos Aires.

En la actualidad 140 gobiernos locales se encuentran en proceso de alcanzar la certificación ISO 9001:2000 enfocándose principalmente en el sector turístico.

No es la excepción el Poder Judicial, el cual cuenta con una guía especial para el sistema judicial cubriendo la certificación ISO 9001:2000, al mismo tiempo se avanzó en Cortes y Cámaras.

Otras entidades públicas que se encuentran en proceso de certificación son la Cámara de Diputados y del Senado, en el caso del proceso legislativo del Consejo de Deliberantes de Maipú se certificaron desde 2005.

Por último es de notable importancia decir que más de "... 50 organizaciones del sector público han estado involucradas en las nominaciones al Premio Nacional de Calidad"<sup>91</sup>

#### 4.3.5 VENEZUELA

En **Venezuela**, existe la Ley Orgánica del Sistema Venezolano de la Calidad la cual adapta y armoniza su legislación a los compromisos internacionales suscritos por la República, convirtiendo el Régimen de Metrología Legal y el Control de Calidad en un Sistema Nacional compuesto por los subsistemas de Normalización, Metrología, Acreditación, Certificación, Reglamentaciones Técnicas y Ensayos.

---

<sup>91</sup> Norma ISO 9001:2000, *El sector público de argentina implementa la norma ISO 9001: 2000*, Argentina,

[http:// www.estrucplan.com.ar/articulos/verarticulo.asp?!darticulo=1430](http://www.estrucplan.com.ar/articulos/verarticulo.asp?!darticulo=1430)

Este país es miembro de organizaciones internacionales que tienen que ver con las políticas y lineamientos de las actividades que se relacionan con la calidad.

#### **4.4 REFORMA AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL**

En lo que respecta a la reforma al artículo 115 constitucional y siendo el tema medular el sistema de gestión de calidad a nivel municipal, consideramos efectuar una revisión de todas las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados, de la LVII, LVIII, LIX y lo que ha transcurrido de la LX Legislatura, y el resultado se traduce en que no se localizó alguna propuesta relacionada directamente con el Sistema de Gestión de la Calidad.

Por otro lado, al revisar la página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en búsqueda de tesis aisladas o jurisprudencias que tengan alguna relación con Sistema de Gestión de la Calidad (SGC), tampoco se encontró algún registro relacionado con el tema.

Consideramos que no existiría impedimento alguno, para establecer en el artículo 115 de la Ley Suprema, que los Municipios presten los servicios públicos que les correspondan, según el ámbito constitucional de sus atribuciones, de conformidad con un Sistema de Gestión de la Calidad (SGC), pues dicho sistema tiene por finalidad mejorar el desempeño de los servidores públicos, así como de los servicios públicos que prestan los distintos niveles de gobierno, lo que se reflejaría en una atención de mayor calidad, eficacia, etc., para todos los ciudadanos.

No obstante, para ello los Estados deberían ajustar sus Constituciones locales, Leyes Orgánicas Municipales para incorporar en ellas el SGC, y posteriormente desarrollarlo claramente en legislaciones secundarias permanentes.

Así mismo, sería necesario que en la adición que se efectuara en la Carta Magna se indicara, que el cumplimiento del Sistema de Gestión de la Calidad

debería ser desarrollado, implementado, vigilado y evaluado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Finalmente, es de mencionar que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), el Registro Agrario Nacional y la Facultad de Estudios Superiores Acatlán (UNAM), ya han implementado Sistemas de Gestión de Calidad, para el mejor desempeño de sus funciones.

#### **4.4.1 INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL**

##### **4.4.1.1 ANTECEDENTES**

En lo que respecta a los antecedentes del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, nos tenemos que remontar a que antes del federalismo existía un centralismo, el cual fue totalmente aceptado debido a las grandes disparidades regionales y a la ausencia de coordinación en los tres órdenes de gobierno.

Ahora bien, el federalismo lo debemos entender como "... un modo de organizar y ejercer el poder en el Estado de derecho, respetando la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos constituidos"<sup>92</sup>.

El federalismo es concebido como la forma correcta para integrar la vida política de un país, es decir promueve un desarrollo entre estados y municipios, logrando fortalecer la democracia mexicana.

Cabe mencionar, que este sistema federal aún presenta deficiencias, ya que el verdadero federalismo fortalece a los gobiernos locales con mayor participación fiscal y financiera.

Municipios autónomos, fuertes y bien respaldados por estados y federación.

---

<sup>92</sup> Navarro Arredondo, Alejandro, *Federalismo y planeación regional en México*, México, Ed. Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, 2007, p.15.

Estados soberanos y prósperos, con poderes federales garantes de la unidad y la equidad de los mexicanos.

Estado Mexicano, que será uno de derecho social, democrático y federalista; guiado por gobiernos comprometidos con las aspiraciones ciudadanas, sustentados en una coherente y corresponsable arquitectura constitucional y legal, subsidiaria y solidaria, que opere con base en relaciones y acuerdos auténticamente federalistas y que procure el bien común, así como el respeto a las autonomías estatales y municipales<sup>93</sup>.

Siendo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado emitió un decreto en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de mayo de 1984, donde se daba vida al Centro Nacional de Estudios Municipales, órgano desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Para la creación de este centro, se tomaron en cuenta las siguientes consideraciones:

1. El municipio es una comunidad social con territorio y capacidad política, jurídica y administrativa.
2. Que el fortalecimiento municipal tiene grandes beneficios, como es el mejorar la vida de los municipios, así como resolver los graves problemas que tienen las concentraciones urbano-industriales.
3. Que se requiere disposición de los Estados y Ayuntamientos, respetando los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas y de los municipios.
4. Que para avanzar en el perfeccionamiento del municipalismo, es necesario realizar estudios de los sistemas legales que rigen su organización y funcionamiento.

---

<sup>93</sup> Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, <http://www.inafed.gob.mx>

5. Que es necesario perfeccionar los mecanismos de promoción, concertación y coordinación para crear el sistema institucional que contribuya al cumplimiento de los objetivos y metas de la reforma municipal.

6. Que se requiere un órgano específico con labores de coordinación y promoción de estudios; de recopilación de información, realización y publicación de investigaciones.

Entre las funciones del Centro Nacional de Estudios Municipales se destacan:

- a) Integrar un acervo de información y documentación
- b) Difundir los resultados de los trabajos de investigación
- c) Operar un Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal
- d) Servir de foro a las autoridades municipales

Posteriormente, durante el período del expresidente Carlos Salinas de Gortari, el 2 de noviembre de 1989, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto a través del cual se abrogó el decreto que creó el órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, con la finalidad de cambiarle la denominación por la de Centro Nacional de Desarrollo Municipal.

Un aspecto importante, son las bases sobre las cuales se cimentó el mencionado decreto, de las que destacan:

1. La autoridad municipal es la instancia política y administrativa más próxima a la comunidad.
2. Es necesario avanzar en el desarrollo municipal, por cual es de vital importancia adecuar los instrumentos y mecanismos gubernamentales a los tiempos actuales.
3. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 concibe el fortalecimiento del Pacto federal como la modernización política del municipio.
4. Es necesario reorientar los objetivos del Centro Nacional de Desarrollo Municipal, buscando en todo momento proporcionar información, orientación y asesoría a los municipios.

El artículo 2 de dicho decreto le otorgó al Centro Nacional de Desarrollo Municipal, entre otras, las siguientes atribuciones:

- a) Realizar proyectos de investigación, estudios y análisis de la organización municipal.
- b) Elaborar un programa que contenga políticas y acciones tendientes al desarrollo municipal.
- c) Promover la realización de programas de desarrollo que prevean una mayor participación en la comunidad, a través de la concertación de acciones concretas con las distintas organizaciones sociales y privadas.
- d) Integrar un Centro Nacional de Informática que contenga un banco de datos sobre los distintos aspectos de la vida municipal.

#### **4.4.1.2 CREACIÓN**

La creación del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, fue por medio del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, expedido por el entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quezada, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de julio de 2002.

El artículo 36 de dicho Reglamento Interior dispone que la Secretaría de Gobernación tendrá los siguientes órganos administrativos desconcentrados:

Artículo 36.....

I.....

II. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

Los artículos 43 al 47 regulan su objeto, sus facultades, los recursos para su financiamiento y su composición.

El aludido Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación en su artículo transitorio segundo dispuso: que se abroga el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1998 y sus reformas y adiciones, así como el Decreto que abroga el

órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, que tiene como finalidad el cambio de denominación por el de Centro Nacional de Desarrollo Municipal y la reorientación de sus objetivos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de noviembre de 1989.

Por último, en su artículo transitorio quinto se dispuso que los recursos humanos, financieros y materiales asignados al Centro Nacional de Desarrollo Municipal se transfieren al Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Las principales funciones del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal son:

- a) Realizar una planeación, que permita la coordinación en el ámbito del federalismo, en lo que respecta a las políticas públicas.
- b) Estar en una constante búsqueda de un marco legal que favorezca el Auténtico federalismo.
- c) Tiene la responsabilidad en todo lo concerniente a los procesos de los proyectos del Programa Especial para un Auténtico Federalismo.
- d) Abrir la comunicación entre los diversos actores de los tres órdenes de gobierno, académicos, organismos sociales, y sociedad en general con el objetivo de buscar la eficiencia y efectividad de un Auténtico Federalismo.

Cabe mencionar, que el referido Instituto se ha adecuando a los tiempos actuales, de esta manera, ofrece documentos electrónicos en su página oficial tales como: la Enciclopedia de los Municipios de México y el Sistema Nacional de Información Municipal.

En ese mismo tenor, el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal ha incluido en su página los Servicios especializados, cursos y asesorías en materia municipal.

“El acervo bibliotecario del INAFED cuenta con más de 14 mil volúmenes especializados sobre Federalismo, Descentralización, Desarrollo Municipal.<sup>94</sup>”

---

<sup>94</sup> *Idem.*

Todo lo anterior no es suficiente, ya que el país necesita un instituto que resuelva los problemas de raíz, respecto a las demandas de millones de mexicanos, específicamente en la calidad de los servicios que prestan los gobiernos municipales.

Es cierto, que los gobiernos municipales establecen en sus agendas políticas la productividad y la calidad en la gestión pública; existe voluntad, pero falta el mecanismo legal que los obligue cumplirlo.

Podemos concluir que el Instituto es un órgano desconcentrado que apoya los Municipios y Entidades Federativas del país, pero con muchas debilidades, limitantes y obstáculos por la falta de personalidad jurídica y patrimonio propio.

#### **4.4.1.3 PROCEDIMIENTO JURÍDICO DE ÓRGANO DESCENTRALIZADO A DESCENTRALIZADO**

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Al respecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 1, párrafo primero, dispone que dicha ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, tema que ya hemos tocado durante el desarrollo de este trabajo.

El mismo precepto legal, en su párrafo segundo, señala que integran la Administración Pública Centralizada: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Recapitulando el párrafo tercero, de la referida disposición legal, determina que componen la administración pública paraestatal, los organismos

descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

Luego entonces, si al Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal se transforma de órgano desconcentrado a organismo descentralizado, se integrará a la administración pública paraestatal.

Ahora bien, en el Título Tercero, relativo a la Administración Pública Paraestatal, Capítulo Único, el artículo 46 de la Ley Orgánica en comento, establece que son organismos descentralizados, las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

En el caso de un organismo desconcentrado, "... es la transferencia de la titularidad y ejercicio de una determinada competencia de un órgano jerárquicamente superior a uno inferior perteneciente a la administración pública<sup>95</sup>", en el caso concreto, la Secretaría de Gobernación es el órgano de mayor jerarquía y menor corresponde a el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

En conclusión el procedimiento jurídico para cambiar al INAFED de órgano desconcentrado a organismo descentralizado, es por medio de dos vías:

1. La legislativa: El Congreso de la Unión por medio de ley o decreto, tiene competencia para crear, y con ello cambiar, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, como organismo descentralizado.

2. La administrativa: El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de su facultad de emitir decretos, de conformidad con el artículo 92 constitucional, puede ejercerla para expedir el decreto de creación del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, el cual deberá estar firmado por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, ya que sin este

---

<sup>95</sup> Diccionario Jurídico Espasa, *Fundación Tomás Moro*, Madrid, Ed. Espasa Calpe, 2001, p.572.

requisito no será obedecido. Decreto que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

#### **4.4.2 PROYECTO DE REFORMA AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL**

El marco normativo del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, funcionó a situaciones precisas del pueblo mexicano, hoy ya presenta una perspectiva distinta y de mayor madurez ciudadana, con base a la realidad sociopolítica del país, y por tanto hace falta avanzar en cuanto a la modernización administrativa municipal, la cual solo se puede llevar a cabo, reformando el marco constitucional.

La hipótesis de nuestro trabajo se basa en la posibilidad de implementar el sistema de gestión de la calidad a nivel municipal, consideramos que es viable, sin embargo, es necesario reformar varios ordenamientos jurídicos.

En ese tenor de ideas, consideramos que lo principal es iniciar por nuestra carta magna, en lo que respecta al artículo 115 constitucional, que se adecuaría de la siguiente manera:

Artículo 115 .- Los estados adoptarán,.....

I a VIII.- .....

IX.- Los municipios estarán obligados a implementar un sistema de gestión de la calidad, en los términos que las leyes federales o estatales determinen.

Ahora bien, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, como organismo descentralizado, será el responsable de determinar la normatividad jurídica, metodología y desarrollo hasta su conclusión de la implementación del sistema de gestión de la calidad en todos los municipios del país.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El municipio es el primer nivel de gobierno, además de ser el más importante, ya que es el que tiene mayor contacto con la población, sin embargo debe modernizarse, es decir ser eficiente, eficaz, y ofrecer calidad en los servicios que presta.

**SEGUNDA.-** La modernización administrativa municipal no se puede llevar a cabo, mientras no haya reformas en el marco constitucional en cuanto a la distribución de los recursos, buscando el fortalecimiento municipal y principalmente en establecer la obligación jurídica a los ayuntamientos de implantar sistemas de gestión calidad.

**TERCERA.-** Es incongruente la fórmula de recursos y responsabilidades con que opera la administración pública, la cual dice que en la repartición de recursos se da: primero a la federación, después a los estados y por último los municipios y en las responsabilidades primero los municipios, después los estados y por último la federación.

**CUARTA.-** Los ayuntamientos, por ejemplo, tienen facultades de recaudación hasta llegar a las acciones coactivas para la recuperación de los créditos fiscales, pero la legislación no establece que los trámites, procedimientos o servicios que presta sean de manera obligatoria con calidad, eficiencia y efectividad.

**QUINTA.-** El ayuntamiento está integrado por un Presidente Municipal, Regidores, y Síndicos, los cuales dentro de sus obligaciones se encuentran la de evaluar el desempeño de las unidades administrativas de la administración pública municipal, sin embargo esa evaluación es subjetiva, ya que en la mayoría de las ocasiones no se cuenta con un sistema de gestión de la calidad.

**SEXTA.-** El Sistema de Gestión de la Calidad a nivel municipal es un conjunto de elementos mutuamente relacionados o que interactúan, que establecen procedimientos o procesos para establecer las políticas públicas y los objetivos necesarios para dirigir o controlar una organización municipal, con respecto a la calidad que debe alcanzar un desempeño global, para la satisfacción de sus gobernados.

**SÉPTIMA.-** El Sistema de gestión de la calidad a nivel municipal tiene como finalidad: garantizar la calidad de los servicios que presta, tener un enfoque de manera continua de los procesos y servicios de la organización, contar con indicadores, aumentar la satisfacción de los gobernados mediante el cumplimiento de sus requisitos.

**OCTAVA.-** Una de las normas más conocidas y utilizadas a nivel internacional para gestionar la calidad, es la norma ISO 9001:2000; la ISO es una estructura de control y certificación, es una organización cuyo objetivo es promover y desarrollar normas internacionales para administrar procesos que mejoren la calidad y la productividad y facilitar el intercambio de bienes y servicios.

**NOVENA.-** El Fortalecimiento de las instituciones democráticas será en proporción, a la capacidad que tengan los gobiernos municipales de implementar sistemas de gestión de la calidad.

**DÉCIMA.-** El ciudadano común busca la calidad en la instancia política y administrativa más próxima a la comunidad y encontrarla lo define como algo positivo.

**DÉCIMA PRIMERA.-** No existe alguna Iniciativa relacionada con el Sistema de Gestión de la Calidad, a nivel de gobiernos locales y en especial municipales, esto después de haber realizado una búsqueda desde la LVII legislatura, de igual manera al revisar la página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** No existe impedimento alguno, para establecer en el artículo 115 Constitucional, que los municipios presten los servicios públicos de conformidad con un Sistema de Gestión de la Calidad, por lo cual se justifica mi propuesta, indicando que nuestra hipótesis es correcta.

**DÉCIMA TERCERA.-** El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal es el organismo idóneo para desarrollar, implementar, vigilar y evaluar el Sistema de Gestión de la Calidad en los municipios.

**DECIMA CUARTA.-** La presente reforma es un gran paso y establece el mecanismo de evolución y mejoramiento del gobierno municipal, como prestador de los servicios públicos a la ciudadanía, en el perfeccionamiento del municipalismo.

**DECIMA QUINTA.-** Es importante resaltar que otras instituciones mexicanas como la UNAM hayan recibido CERTIFICADO INTERNACIONAL ISO, PRIMERA INSTITUCIÓN EDUCATIVA DEL PAÍS QUE LOGRA TAL DISTINCIÓN, Sistema de Gestión de Calidad en Servicios Administrativos enero 2006 y que por otro lado ha pasado desapercibida.

## BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1999.

Álvarez Arredondo, Ricardo, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, La reforma del Estado en blanco y negro, México, Ed., Centro de Producción Editorial, 2006.

Álvarez Ramírez Roberto. Derecho Municipal, Una Visión al Artículo 115 Constitucional, México, Instituto de Estudios Parlamentarios, H. Congreso del Estado de Guerrero 2001.

Andrade Sánchez, Eduardo, Derecho Municipal, México, Oxford University Press, 2006.

Añorve Baños, Manuel, Servicios Públicos Municipales, México, Porrúa, 1998.

Asociación Española de Normalización y Certificación, Sistemas de Gestión de la Calidad, España, Edit. AENOR, 2006.

Aviño Ortiz, Gaspar, La administración institucional, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos Madrid, 1998.

Bañón Martínez, Rafael, La Productividad y la Calidad en la gestión pública, Santiago Compostela, Ed. Escola Gallega de Administración Pública, 1996.

Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, 2000.

Calzado Rodríguez, Alberto, Derecho I, México, Ed. Macchi, 2000.

Cantú Delgado, Humberto, Desarrollo de una Cultura de Calidad, México, Ed. McGraw-Hill Interamericana, 1998.

Carbonell, Miguel, Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México, México, Ed. Porrúa, 2004.

Castrejón García, Gabino E. Derecho Administrativo, México, Ed. Filiberto Cárdenas Uribe, 2002.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LX Legislatura, Federalismo y Planeación Regional, México, Ed. Mc. Editores, 2007.

Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal, Marco Jurídico y Reglamentario Municipal, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1999.

Centro de Investigación y Docencia Económicas, Gobernar con Calidad y para el Desarrollo-Experiencias de Innovación en los Municipios Mexicanos, México, CIDE, 2004.

Círculo de Lectores, Lexis 22 Sinónimos, Antónimos, España, Ed. Círculo de Lectores, 1982.

Comité Técnico de Normalización Nacional de Sistemas de Calidad, Sistema de Gestión de Calidad, Requisitos, México, Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, 2002.

Conalep, Sistemas de Gestión de la Calidad, España, Ed. AENOR, 2004.

Daft L., Richard y Marcia, Dorothy, Introducción a la Administración, México, International Thomson Editores, 2006.

De Pina Vara, Rafael, Diccionario de Derecho, México, Ed. Porrúa, 1998.

Diccionario de la Lengua Española, kapelusz, Buenos Aires, Argentina, 1979, p.517.

Diccionario Jurídico Espasa, Fundación Tomás Moro, Madrid, Ed. Espasa Calpe, 2001.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Ed. Porrúa, 1998.

Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, México, 2000.

Faya Biseca, Jacinto, Administración Pública Federal, México, Porrúa, 1979.

Fernández Ruíz, Jorge, Panorama del Derecho Mexicano, Derecho Administrativo, México, McGraw-Hill/Interamericana, Serie Jurídica, 1997.

Floresgómez González, Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, México, Porrúa, 2002.

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1999.

García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, México, Porrúa, 1995.

Guillén López, Tonatiuh, Gobernar con calidad y para el desarrollo, Experiencias de Innovación en los municipios mexicanos, México, Ed. CIDE, 2005.

Gutiérrez y González, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, México, Ed. Porrúa, 1993.

Gutiérrez Pulido, Humberto, Calidad Total y Productividad, México, Ed. McGraw-Hill Interamericana, 2001.

Haro Belchez, Guillermo, Servicio Público de Carrera, México, Ed. Porrúa, 2000.

kapelusz, Diccionario de la lengua española, Buenos Aires, Argentina, 1979.

kelsen, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, México, UNAM, 1988.

López Sosa, Eduardo, Derecho Municipal, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2007.

Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados LX Legislatura, 2007.

Martínez Almazán, Raúl, El Municipio en México, México, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1987.

Meixueiro Nájera, Gustavo, Gobernabilidad y sociedad civil, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2007.

Muñoz Amato, Pedro, Introducción a la Administración Pública, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

Navarro Arredondo, Alejandro, Federalismo y planeación regional en México, México, Ed. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2007.

Nóvelo Rosado, Sergio A. El mito de la ISO- 9001:2000, ¿Es esta norma un sistema de Calidad Total?, México, Ed. Panorama Editorial, 2002.

Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, México, Ed. Colección de Cultura Municipal, 1999.

Ochoa Campos, Moisés, El Municipio su evolución Institucional, México, Ed. Porrúa, 1999.

Oropeza Martínez, Humberto, Administración Pública Municipal, Estudio Preliminar del Municipio Libre, México, Ed. Trillas, 2001.

Perez de León, Enrique, Notas de Derecho Constitucional Administrativo, México, Vallarta, 1984.

Pérez Hernández, José Francisco, Perspectivas Político-Jurídicas del Municipio en México, México, UNAM, 2005.

Poder Judicial de la Federación, La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000.

Planiol, Marcel y Ripert, Georges, Derecho Civil, México, Oxford, 1992.

Quintana Roldan, Carlos F. Derecho Municipal, México, Ed. Porrúa, 2001.

Ramos Ríos, Víctor y Cienfuegos Terrón, Marco, La programación sectorial y la planeación del desarrollo estatal, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1995.

Rendón Huerta Barrera, Teresita, Derecho Municipal, México, Ed. Porrúa, 1998.

Robles Martínez, Reynaldo, El Municipio, México, Ed. Porrúa, 2002.

Salazar Medina, Julian, Desarrollo, Administración y Planeación Municipal, La experiencia del Estado de México, México, Ed. Porrúa, 1999.

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1998.

Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, 2000.

Udaondo Durán, Miguel, Gestión de Calidad, Madrid, Ed. Díaz de Santos, 1992.

Valencia Carmona, Salvador, Derecho Municipal, México, Ed. Porrúa, 2003.

Velasco Monroy, Santiago, Administración Pública del Estado de México, Aparato Público y Sociedad, Poder y Cambio, Desarrollo y Prospectiva, 1824-1992 México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1993.

### **FUENTES CONSTITUCIONALES**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-1917

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Ley Orgánica Municipal del Estado de México

### **DIRECCIONES ELECTRÓNICAS**

Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal,

[http:// www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)

Normas ISO 9000:2000, Sistemas de Gestión de la Calidad en Bolivia, Bolivia, [http:// www.aduana.gov.bo/dos/TdR\\_Conultor-SGC-ANB.pdf](http://www.aduana.gov.bo/dos/TdR_Conultor-SGC-ANB.pdf)

Contraloría General de la República de Bolivia, Informe de Gestión 2002, Bolivia, 2002, [http:// www.cgr.bo/PortalCGR/uploads/Informe%2002.pdf](http://www.cgr.bo/PortalCGR/uploads/Informe%2002.pdf)

Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla, H. Congreso del Estado de Puebla, *Por una cultura de rendición de cuentas*, México, Año 1, Número 3, Junio 2003, [http:// www.ofspue.gob.mx](http://www.ofspue.gob.mx)

Reglamentación del sistema de gestión de la calidad del Gobierno de Colombia, *Ley 872 de 2003*, Colombia, 2004,

[http:// www.secretariassenado.gov.co/leyes/L0872003.HTM](http://www.secretariassenado.gov.co/leyes/L0872003.HTM)

Fuerza Aérea Colombiana, *Sistema de Gestión de la Calidad*, Colombia, 2007, [http:// www.fac.mil.co/?idcategoria=25079&facmil](http://www.fac.mil.co/?idcategoria=25079&facmil)

Corporación Financiera Nacional del Ecuador, Certificación de calidad ISO 9001:2000, Ecuador, [http:// www.cfn.fin.ec/content/view/29/29/](http://www.cfn.fin.ec/content/view/29/29/)

Norma ISO 9001:2000, El sector público de Argentina implementa la norma ISO 9001: 2000, Argentina,

[http:// www.estrucplan.com.ar/articulos/verarticulo.asp?!darticulo=1430](http://www.estrucplan.com.ar/articulos/verarticulo.asp?!darticulo=1430)