



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

“ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA
PLANEACIÓN Y DESARROLLO DEL MUNICIPIO
EN EL ESTADO DE MÉXICO”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

GALICIA PEDRAZA DANIELA FATIMA

ASESOR: LIC. IVÁN RAMÍREZ CHAVERO



Nezahualcóyotl, Estado de México 2013.



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.

DEDICATORIAS

A DIOS

Por estar conmigo en cada paso que doy, por fortalecer mi corazón e iluminar mi mente y por haberme dado salud; pero más que nada por su infinito amor.

A MI ABUELA

María Graciela Aldama Guevara

Por quererme mucho, apoyarme siempre y por creer en mí.

A MI PAPÁ

Daniel Roberto Galicia Aldama

Por haberme apoyado en todo momento.

ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA PLANEACIÓN Y DESARROLLO DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO

ÍNDICE

Introducción	IV
--------------------	----

CAPÍTULO 1

RESEÑA HISTÓRICA DEL MUNICIPIO

1.1 El Municipio en Roma	1
1.2 El Municipio en la Edad Media	4
1.3 El Municipio en España	5
1.4 El Municipio en México	7
1.4.1 Época prehispánica	7
1.4.2 La conquista de México y Época Colonial	9
1.4.3 Etapa de la Guerra de Independencia	11
1.4.4 Época Independiente	12
1.4.5 Constitución de 1824	15
1.4.6 Constitución de 1857	17
1.4.7 Periodo Porfirista	19
1.4.8 Movimiento Social de 1910 a 1917	20
1.4.9 Constitución de 1917	23
1.4.10 El Municipio Actual	25

CAPÍTULO 2

CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL MUNICIPIO

2.1 Municipio	27
2.1.1. Definición	27
2.1.2 Teorías sobre el origen del Municipio	29
2.1.2.1 Teoría del Origen Divino	29
2.1.2.2 Teorías Iusnaturalistas	30
2.1.2.3 Teoría Jurídica	30
2.1.2.4 Teoría Administrativa	31
2.1.3 Elementos del Municipio	32

2.1.3.1 Territorio	33
2.1.3.2 Población	35
2.1.3.3 Gobierno	37
2.1.3.4 Autonomía Municipal	39
2.2 Ayuntamiento	40
2.2.1 Definición	40
2.2.2 Instalación e Integración de los Ayuntamientos	41
2.2.3 Funciones del Ayuntamiento	45
2.2.4 Atribuciones del Ayuntamiento	47
2.3 Funciones de los Miembros del Ayuntamiento, sus Comisiones y Autoridades Auxiliares	49
2.3.1 Presidente Municipal	49
2.3.2 Síndicos	51
2.3.3 Regidores	53
2.3.4 Autoridades Auxiliares del Ayuntamiento	54
2.3.5 Comisiones del Ayuntamiento	56
2.4 Servicios y Funciones Públicas Municipales	58
2.4.1 Importancia y características de los Servicios Públicos Municipales.	61
2.4.2 Planeación de los Servicios Públicos Municipales.	62

CAPÍTULO 3

REGULACIÓN JURÍDICA DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

MUNICIPAL

3.1 Marco Jurídico de la Planeación del Desarrollo Municipal	63
3.1.1 Ámbito Federal	63
3.1.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. . .	63
3.1.1.2 Ley Federal de Planeación	67
3.1.2 Ámbito Estatal	68
3.1.2.1 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	69
3.1.2.2 Ley de Planeación del Estado de México y Municipios . . .	71

3.1.3	Ámbito Municipal	73
3.13.1	Ley Orgánica Municipal del Estado de México	73
3.2	Instrumentos para la Planeación del Desarrollo Municipal	76
3.2.1	Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal	76
3.2.2	Convenio de Desarrollo Social	78
3.2.3	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal	81
3.2.4	Convenio de Coordinación Estado-Municipio	82

CAPÍTULO 4

LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL

4.1	La Planeación del Desarrollo Municipal	84
4.1.1	El Plan de Desarrollo Municipal	88
4.1.1.1	Estructura	90
4.1.1.2	Descripción del Contenido	91
4.1.1.3	Formulación y Aprobación	94
4.2	Procesos de Planeación Municipal	94
4.2.1	Formulación	95
4.2.2	Discusión y Aprobación	95
4.2.3	Ejecución	96
4.2.4	Control	96
4.2.5	Evaluación	96
4.3	Programación Municipal	97
4.4	Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México	98
4.4.1	Funciones	99
4.4.2	Organización	102
4.4.3	Gestión Administrativa	103
4.5	Importancia que tiene la obligatoriedad de brindar asistencia técnica a los miembros del Ayuntamiento para que realicen un adecuado Plan de Desarrollo Municipal	104
	Conclusiones	109
	Fuentes Consultadas	111

INTRODUCCIÓN

La presente tesis es una investigación que tiene como objetivo dar a conocer la importancia de elaborar un correcto Plan de Desarrollo Municipal. Hoy en día el Municipio tiene que cumplir con obligaciones cada vez mayores en materia de servicios públicos, salud, vivienda, educación, seguridad pública, tránsito, ecología, etc., en una sociedad cada vez más demandante, por lo que es importante un adecuado Plan de Desarrollo Municipal como medio para alcanzar el progreso económico, social y cultural atendiendo a las necesidades básicas de los pobladores y de esta manera mejorar su calidad de vida.

En este sentido, podemos decir que el municipio como base de la división territorial, política y administrativa de los estados, representa una institución jurídica compleja que desempeña un papel importante dentro del sistema federal al ser el primer nivel de gobierno dentro de la estructura política del Estado Mexicano, así como la instancia del poder público que tiene mayor contacto con la población, adquiriendo de esta manera mayor responsabilidad en la atención de los problemas y demandas de la sociedad.

Para facilitar la explicación del contenido de la presente tesis, decidí dividirla en cuatro capítulos, el capítulo 1 lleva el título de “Reseña Histórica del Municipio”, en donde podemos encontrar el estudio de la evolución histórica del Municipio, para comprender su estructura actual. En el capítulo 2 se explican los conceptos fundamentales del Municipio para un mayor entendimiento de la figura jurídica. Mientras tanto en el capítulo 3 se establece la regulación jurídica de la Planeación del Desarrollo Municipal, y por último en el capítulo cuatro analizaremos la estructura del Plan de Desarrollo Municipal, así como los procesos para llevarla a cabo.

Por otra parte, para realizar la presente investigación fue necesario utilizar diferentes metodologías por capítulo. En el capítulo 1 se usó el método histórico, de esta manera se elaboró un desarrollo cronológico de la figura jurídica del Municipio. En el capítulo 2 se utilizó el método sistemático, para conocer los conceptos básicos del Municipio y así poder establecer un orden de las atribuciones del ayuntamiento, como de su organización.

En el capítulo 3 se empleó el método sistemático, debido a que a partir del conocimiento de diversas legislaciones en materia municipal, basándonos primeramente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y posteriormente en las leyes locales, podemos ordenar de manera precisa las facultades de los ayuntamientos en materia de planeación, además de señalar el carácter obligatorio del Plan de Desarrollo Municipal. En el capítulo cuatro se utilizó el método dialéctico, porque a partir de los conocimientos obtenidos en los capítulos anteriores se puede realizar una alternativa de solución al problema que enfrentan los Municipios de realizar un correcto Plan de Desarrollo Municipal.

CAPÍTULO 1

RESEÑA HISTÓRICA DEL MUNICIPIO

1.1 El Municipio en Roma

La mayoría de los autores señalan que el Municipio como base de la división territorial política y administrativa de un Estado, surge en Roma. Como consecuencia de la expansión del Imperio Romano muchas ciudades y pueblos quedaron bajo el sometimiento de Roma, por este motivo las ciudades se clasificaron en diversos grupos, uno de ellos fue el Municipio, que gozaba de autonomía administrativa y que se gobernaba por sus propias leyes.

Al respecto Carlos F. Quintana Roldán señala que: "... la estructura política y jurídica romana necesitó de las municipalidades para la atención de los asuntos locales cotidianos que el Imperio nunca asumió como suyos. Roma exigía a los habitantes de aquellas municipalidades obediencia política y pago de tributos."¹

Es importante para el estudio del Municipio, apreciar el horizonte histórico que vivió Roma, ya que a partir de éste podemos precisar las épocas evolutivas de las instituciones municipales. La clasificación más común divide los grandes periodos históricos de Roma en:

- La Monarquía, que comprende desde la fundación de Roma en el año 753 a. C. al año 509 a. C. en que cae Tarquino el Soberbio.
- La República, que abarca del año 509 a. C. hasta el año 29 a.C.
- El Imperio, que se divide en dos: De Occidente, que abarca del año 29 a. C. al 476 d.C., con la caída de Roma. De Oriente, que comprende en el año 476 d.C. al año 1453 d.C., con la caída de Constantinopla.²

¹ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., Derecho Municipal, décima edición, Porrúa, México, 2011, p.29.

² Ídem.

En Roma el término *urbs* se utilizó para designar a la propia Roma y el término *oppidum* se utilizó para las ciudades. En los últimos años de la monarquía se inició el uso del concepto *municipes* que en un principio sirvió para designar a los habitantes de las ciudades no latinas, posteriormente se generalizó el término *municipium* para designar al amplio surgimiento de organizaciones, esto a inicio del Imperio.³

En resumen, podemos decir que el Municipio surge en el periodo de la República, porque es entonces cuando Roma se ve en la necesidad de imponer control dentro de los territorios conquistados a través de una modalidad jurídica de gobierno. Es en este periodo cuando el Municipio es concebido como una institución jurídica propiamente dicha.

El panorama histórico del pueblo romano nos presenta una diversidad de municipios, no todos tenían igual jerarquía sino que se establecían entre ellos clases en razón a los derechos, como aquellos municipios que tenían derechos de ciudadanía romana pero no tenían derechos políticos. Además de que su organización no fue homogénea sino circunstancial.

La organización del municipio romano comprendía la ciudad principal, así como una extensión de terreno en donde se asentaban algunos núcleos de población, como aldeas; grupos de casas diseminadas y centros de reunión, todos ellos sometidos a la autoridad del Municipio. El pueblo del Municipio se componía de los *municipes* o ciudadanos que habían nacido en la circunscripción, o por haber sido honrados con este título por la Curia y por los *incolae* o domiciliados que estaban obligados a pagar las cargas y no podían desempeñar cargos de *curiales*.⁴

³ Vid. Íbidem, p. 30.

⁴ Vid. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (coord.), Régimen Jurídico Municipal en México, Porrúa, México, 2003, p. 2.

De manera que tanto los munícipes como los domiciliados se encontraban sometidos a diversas cargas u obligaciones, unas eran de tipo personal, como obligaciones de auxilio y defensa; y otras de tipo patrimonial, como pagar contribuciones del erario municipal.

Iván Ramírez Chavero, afirma que: “Roma brindó una magnífica lección de sabiduría política, ya que de este modo pudo mantener un imperio tan vasto, conformando un gran equilibrio entre sus integrantes. Las principales características del Municipio Romano, eran:

- 1) Un territorio determinado;
- 2) Un pueblo que se manifestaba en Asamblea General;
- 3) Una organización especializada en un cuerpo deliberante llamado Curia, con sus magistraturas;
- 4) El culto a los dioses”.⁵

El órgano más importante dentro de la institución municipal fue la Curia, a este órgano le correspondía la dirección de los asuntos locales. Sus miembros eran los siguientes:

- a. Los decuriones, que eran la clase más elevada de la ciudad y el número de decuriones variaba según la importancia de las ciudades.
- b. Los ediles, encargados de la atención de la administración municipal, les competía las labores de policía, vigilancia de los mercados, pesas y medidas, así como el cuidado de los edificios públicos.
- c. Los *questores*, estaban a cargo de las finanzas del erario municipal.
- d. Los *pontífices* y *augures*, encargados del culto municipal.
- e. Los *seviros augustales*, encargados del cuidado del culto imperial.
- f. El *defensor civitatis*, encargado de la protección de la plebe de injusticias y violencias.

⁵ RAMÍREZ CHAVERO, Iván, Derecho Municipal, Sista, México, 2007, p. 47.

- g. Los *lictos*, los *viatores* o mensajeros y los *librarii* o tenedores de libros; todos ellos se encontraban al mando de los magistrados y funcionarios, como empleados subalternos.⁶

En general, los cargos municipales se ocupaban por un año, salvo los que fueran vitalicios. Los ediles, los cuestores, y demás funcionarios debían caucionar su gestión, otorgando fianza como garantía de su honradez.

1.2 El Municipio en la Edad Media

En la España Medieval fueron los estatutos de las ciudades y poblaciones, los documentos que contenían las prerrogativas, privilegios o exenciones de los habitantes, dichos documentos eran conocidos como Fueros Municipales o Cartas Puebla.

Clemente Salazar Colín, comenta que: “La Carta Puebla era también conocida como permiso o derecho de población, dándose el caso de que en otras ocasiones se refería no sólo a dichas situaciones, sino también a poblaciones ya establecidas, otorgándoles derechos específicos, por lo que, en este caso al documento correspondiente se le llamo Fuero Municipal.”⁷

Al respecto Quintana Roldán, afirma que: “Estos fueros municipales, sin duda, lucen orgullosamente como precursores de las garantías individuales y de los Derechos Humanos que el moderno Derecho Constitucional ha hecho suyos.”⁸

De acuerdo con lo anterior podemos decir que los Fueros Municipales o Cartas Puebla eran estatutos políticos en los que se establecían los derechos

⁶ Vid. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., op. cit., p. 32.

⁷ . FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (coord.), op. cit., pp. 6-7.

⁸ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., op. cit., p. 39.

de los pobladores, así como permisos para poblar alguna localidad determinada. Se puede decir que estos documentos forman parte de los antecedentes del Derecho Municipal porque en ellos se señalaban de manera clara las prerrogativas de cada región.

1.3 El Municipio en España

De todos los pueblos que habitaron la península Ibérica, fueron los iberos los que predominaron y dieron carácter a las instituciones sociales, económicas y jurídicas de la época. Se sabe que algunas prácticas jurídicas del pueblo ibérico lograron arraigar en determinadas comarcas, como el alto Aragón y se transmitieron de generación en generación por vía consuetudinaria, hasta los últimos tiempos de la Edad Media.⁹

Pues bien, de acuerdo con lo que comenta Carlos F. Quintana Roldán, el primer Municipio extratálico fundado por Roma fue el de Cádiz, que entró en la confederación de ciudadanos romanos. En España hubo varias influencias como: la romana, visigoda y árabe.

a) Influencia Romana.- La influencia Romana en la integración de los Municipios en España, es obvia, porque es a Roma a quien se le debe el nacimiento y estructura de las municipalidades.

b) Influencia Visigoda.- Algunos Códigos y leyes como la *Lex Romana Wisigothorum*, también conocido como *Liber Juris*; o el *Edictum Theodorici* dado por Teodorico el Grande; fueron fuentes de donde se desprenden instituciones que se instauraron al municipio hispan-romano. Las dos instituciones municipales visigodas de gran importancia son: el *Conventus publicus vicinorum* y el *Placitum*. La primera consistía en la reunión de los habitantes para resolver

⁹ Vid. RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, Derecho Municipal, cuarta edición, Porrúa, México, 2007, p. 77.

cuestiones administrativas, y el *Placitum* también era la reunión de los hombres del Municipio pero con carácter judicial, precursor de los jurados populares.

c) Influencia Árabe.- La influencia árabe aportó elementos importantes a la organización de la sociedad española. La dominación árabe comprende tres etapas, las cuales son: la de los emiratos dependientes del Califato de Bagdad; la del Califato Español y la de los Reinos de Taifas¹⁰.

Los términos y conceptos más utilizados en cuestiones municipales fueron:

- A. *Alcalde*, que significa juez o señor.
- B. *Alcaide*, que significa Jefe de una Guarnición o fortaleza.
- C. *Almotacén*, que dio origen al encargado municipal de pesas y medidas.
- D. *Almotalafe*, que era el encargado de supervisar el tejido de la seda y aprobarlo con sellos municipales.
- E. *Alamín*, que es el síndico o defensor de la ciudad.
- F. *Alarife*, encargado de las obras arquitectónicas de las comunas, de éste concepto se desprendió la figura del alarife mayor de los municipios castellanos.
- G. *Alférez*, encargado de portar lo estandartes reales y municipales.
- H. Alguacil, que era gendarme o policía, su uso hasta la fecha es común en el ámbito municipal.
- I. Alfaquí, encargado de atender los asuntos del Municipio.
- J. Zalmedina, en donde se originó la figura de justicia.
- K. Alhóndiga, que fueron verdaderas instituciones reguladoras del abasto en los Municipios.¹¹

De acuerdo con lo anterior, podemos decir que si bien no se integró un Municipio hispano-árabe, por la diferencia de cultura, idioma, religión, etc. La dominación árabe aportó diversas figuras municipales que posteriormente serían adoptadas por el municipio español, como es el caso del término *Alcalde*.

¹⁰ Vid. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., op. cit., pp. 34-35.

¹¹ Vid. Íbidem, p. 36.

1.4 El Municipio en México

El Municipio en México representa la base de la división territorial, política y administrativa de los estados, resulta una institución compleja que tiene mayor contacto con la población adquiriendo así la responsabilidad de atender y satisfacer las necesidades de sus pobladores para equilibrar el bienestar de la comunidad.

1.4.1 Época Prehispánica

La cultura dominante que se localizaba en la meseta central de las tierras bajas del norte de América, era conocida como Mexica o Azteca, cuya capital fue Tenochtitlán, dicha ciudad era la más importante de toda la región, fundada aproximadamente en el año de 1325.

El municipio en la cultura mexicana lo podemos encontrar en los *Calpullis*, cuyo gobierno estaba formado por el consejo de ancianos. Por lo que se puede decir que el antecedente principal de la figura jurídica del Municipio en la historia de México fue el *Calpulli*, que fue principalmente una agrupación de familias con conexión consanguínea.

Muñoz y Ruiz Massieu, afirman que: “El *calpulli* es un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre, y cuyo origen está en las tierras que poseen: que fueron repartimientos de cuando vinieron a las tierras y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes”.¹²

¹² MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario, Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México, UNAM, México, 1979, pp.25 -26.

En resumen, podemos decir que el *Calpulli* era una organización social y territorial autosuficiente, que consistía en una porción más o menos extensa de tierra, concedida a una familia, a una tribu, o a cierto número de personas.

Cada *Calpulli* contaba con una serie de autoridades internas como el *Tlatoani* o jefe político; el *Teachcauh* o administrador general del *Calpulli*; los Tequitlatos o capataces; los *calpizques* o recaudadores de tributos; los *Tlacuilos* o escribanos encargados de llevar los códigos o crónicas de las actividades del *Calpulli*.¹³

Además de ser una organización social y territorial, el *Calpulli*, tenía su propio gobierno, por lo que se consideraba una organización política que desempeñaba funciones sociales, económicas y militares. De igual manera el *Calpulli* consistía en una comunidad agraria con autonomía y autosuficiencia alimentaria y financiera.

De acuerdo con lo que sostiene Teresita Rendón Huerta, los rasgos característicos del *calpulli*, son los siguientes:

- a) Organización social y territorial.
- b) Conjunto de linajes o de familias que tenían tierras de cultivo aparte de las de carácter comunal.
- c) Institución que contaban con autoridades como el jefe azteca llamado *Tlatoani* quien ejercía en su provincia la jurisdicción civil y criminal, gobernaba según sus leyes y fueros, y muriendo dejaban su señorío a sus hijos o parientes.
- d) Unidad económica que, como persona jurídica tiene derechos sobre la propiedad del suelo.

¹³ Vid. RAMÍREZ CHAVERO, Iván, op. cit., pp. 51-52.

- e) Entidad administrativa con dignatarios dedicados al registro y distribución de tierras.¹⁴

Carlos F. Quintana Roldan, afirma que: "... el Calpulli de ninguna manera puede catalogarse como Municipio, pues ni obedeció su división a ninguna concepción política de autonomía, ni sus funciones ni competencias eran de orden municipal, entendiéndose más como basadas en conceptos derivados del parentesco y la de la religión."¹⁵

Las características del *calpulli* nos llevan a la conclusión de que era una asociación humana de carácter natural y político, que compartía rasgos con el Municipio; sin embargo en el régimen de la cultura mexicana sólo se llegó a la idea de lo que ahora es la figura jurídica del Municipio.

1.4.2 La Conquista de México y Época Colonial

Después de haber estado en algunos lugares de tierras mexicanas Hernán Cortés, decidió desembarcar en lo que ahora es San Juan de Ulúa y Veracruz, consciente del problema legal que presentaba su conducta de rebelión y desobediencia contra el Gobernador Velázquez y para poder subsanar la legitimidad de su viaje, procedió a fundar el 22 de abril de 1519 el primer Ayuntamiento conocido como la Villa Rica de la Veracruz.¹⁶

De manera que con la llegada de los españoles a México, se dio una coexistencia del municipio español con el *calpulli*, lo cual dio origen al sistema municipal mexicano. Los primeros Ayuntamientos se ocuparon de dictar normas y emitir ordenanzas con la finalidad de regular la vecindad con los españoles.

¹⁴ Vid. RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, op. cit., p.90.

¹⁵ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., op. cit., p. 44.

¹⁶ Vid. RAMÍREZ CHAVERO, Iván, op. cit., p. 52.

Las instituciones municipales sirvieron de instrumento jurídico para organizar a los nuevos pueblos en México.

Hernán Cortés dictó las Ordenanzas de 1524, que fueron la base para la organización de los Municipios, éstas ordenanzas se conocen también como “**Plan Municipal**”, en donde se regulaban los siguientes aspectos: a) el servicio militar; b) la implantación de la encomienda; c) cristianización de los indios; d) nombramiento de autoridades; e) recaudación de tributos y contribuciones; f) formación de cabildos; g) implantación de penas; y h) planes agrícolas.¹⁷

En la Nueva España cada ciudad formaba un Municipio, que era representado legalmente por un Cabildo, dicho Cabildo dependía del Gobernador, del Corregidor o Alcalde, según el caso. El Cabildo colonial se encontraba integrado por un conjunto de cargos de justicia y regimiento. La forma de designación de los funcionarios que integraban el Cabildo correspondió en principio a los conquistadores y posteriormente coexistieron el sistema de designación real, con el de enajenación y venta y el de la vía de elección de ciertos cargos menores.¹⁸

De acuerdo con lo anterior, podemos decir que la organización político-administrativa de la Nueva España consistía en que cada ciudad conformaba un Municipio, y éste estaba representado por un Cabildo.

El cabildo estaba compuesto por alcaldes ordinarios, regidores, diputados y síndicos; el Gobernador o Corregidor era quien presidía el Cabildo. Por lo que respecta a las facultades y atribuciones del Ayuntamiento, en el campo legislativo le competía la redacción de sus propias ordenanzas municipales; en el campo judicial los Cabildos conocían de apelaciones contra fallos de los acaldes ordinarios; en el campo de la administración conocían de

¹⁷ Vid. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., op. cit., p. 51.

¹⁸ Vid. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (coord.), op. cit., p. 12.

cuestiones de planificación urbana, de obras públicas, aguas, salubridad y hospitales, policía, abastos, fiestas y ceremonias, previsión social, etc.¹⁹

En resumen, encontramos en el cabildo colonial: alcaldes, regidores, diputados y síndicos. Las facultades y atribuciones del ayuntamiento colonial eran variadísimas, tenían facultades legislativas, judiciales y administrativas. Pero indudablemente, la gama más amplia de actividades de los ayuntamientos coloniales fue la administración de los asuntos de las localidades.

1.4.3 Etapa de la Guerra de Independencia

El movimiento de Independencia en México comprendió un periodo de once años que van de 1810 a 1821, los motivos que dieron origen a la lucha por la independencia de México, se han dividido en intrínsecos y extrínsecos. Entre las causas internas podemos encontrar los progresos logrados en Nueva España, la desigualdad económica y social de sus habitantes, además de las limitaciones al comercio y la industria por parte de España a la colonia.

Como causas externas podemos señalar la decadencia del imperio español, el influjo de la Ilustración, el ejemplo de la Independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa, la intervención de la Gran Bretaña y los Estados Unidos, para favorecer la emancipación de los países hispanoamericanos y la invasión francesa a España.

Carlos F. Quintana Roldán, comenta que: “Un punto que se ha investigado realmente poco, es el correspondiente al papel que jugaron los ayuntamientos municipales a partir de 1810 durante la guerra de Independencia. Desde luego muchos de ellos siguieron la causa libertaria de

¹⁹ Vid. Íbidem, p. 13.

Hidalgo, sin embargo, la mayor parte adoptaron una actitud servil a las autoridades virreinales”.²⁰

El cura Hidalgo tenía indudable respeto a las organizaciones y corporaciones municipales. Muestra de lo anterior fue la actitud asumida por el caudillo a pocas horas del inicio de la lucha. En efecto, el 17 de septiembre de 1810 en la ciudad de San Miguel el Grande, el caudillo convocó a los vecinos notables con el fin de nombrar autoridades y acordar las medidas necesarias para el aseguramiento del orden y la tranquilidad pública.²¹

En síntesis, podemos decir que los ayuntamientos coloniales en esta etapa de la historia jugaron un papel importante en la lucha. La figura jurídica del Municipio revestida del nuevo ánimo de independencia también protagonizó las acciones de los principales caudillos como Miguel Hidalgo.

1.4.4 Época Independiente

Al inicio del siglo XIX, por causa de la invasión de las tropas francesas en España, la Corona dejó de ser la fuente de legitimidad del sistema colonial, por lo que las élites de los criollos, cuya influencia era notoria en muchos de los principales ayuntamientos de América, intentaron ganar para su causa el poder que ya no pertenecía a España.²²

De manera que con el movimiento de independencia se inicia un nuevo marco jurídico en la nueva organización política de México. Son momentos cruciales en la vida del país donde surgen deseos de cambio y con ello la

²⁰ Vid. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., op. cit., p. 58.

²¹ Íbidem, p. 59.

²² Vid. QUIRARTE, Martín, Visión Panorámica de la Historia de México, vigésima tercera edición, Porrúa, México, 1986, p. 37.

modificación del sistema jurídico. Los documentos en los que se puede apreciar la figura jurídica del Municipio, son los siguientes:

A. Constitución de Cádiz

La Constitución de la Monarquía Española conocida como Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812 en España y el 30 de septiembre del mismo año en la Nueva España, establecía la existencia de ayuntamientos para el gobierno interno de los pueblos; estos ayuntamientos se integraban por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por el jefe político.²³

Al respecto Moisés Ochoa Campos, afirma que: “Tres meses tan sólo permaneció en vigor en México, pero le bastaron para hacer resurgir a la institución municipal, dando nuevamente entrada en ella al pueblo.

En síntesis, reinstauró:

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

Introdujo innovaciones fundamentales:

1. La de la integración del Ayuntamiento por un número de regidores en proporción al número de habitantes.
2. La de declarar el desempeño de los cargos concejiles, como obligación ciudadana”.²⁴

²³ HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano, Derecho Municipal, UNAM, México, 1991, p. 1519.
<http://biblio.juridicas.unam.mx //libros/1/325/9.pdf>.

²⁴ OCHOA CAMPOS, Moisés, La Reforma Municipal, cuarta edición, Porrúa, México, 1985, p.226.

De acuerdo con lo anterior, podemos decir que en la Constitución de Cádiz se estableció la organización de los municipios, se consolidó la institución de los mismos como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, se instaló el sistema de elección popular de los ayuntamientos, así como la no reelección de los servidores públicos del Municipio.

B. Constitución de Apatzingán

El 22 de octubre de 1814 fue promulgado el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como Constitución de Apatzingán, por el Congreso de Chilpancingo reunido en la ciudad de Apatzingán a causa de la persecución de las tropas de Félix María Calleja.²⁵

La Constitución de Apatzingán nunca tuvo vigencia, pero sentó las bases de la organización política del país, dicho ordenamiento no contempló al Municipio, sin embargo el artículo 208 señala aspectos municipales.

Artículo 208.- En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernantes y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos.

C. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano

En el periodo inmediato entre el Plan de Iguala y la Constitución de 1824, sube al poder Agustín de Iturbide quien suscribió en 1822 el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano en el que podemos encontrar algunas disposiciones en el ámbito municipal, como son los siguientes artículos:

²⁵ http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_apat.pdf. 20 de Octubre de 2012. 09:23 AM.

Artículo 24. Las elecciones de ayuntamientos para el año 1823, se harán con arreglo al decreto de la Junta nacional instituyente de 13 del próximo pasado noviembre, y éstas y las de diputados y demás que deben hacerse en lo sucesivo, se sujetarán a la ley de elecciones que se está formando por la misma Junta, y circulará el gobierno oportunamente.

Artículo 52. En los puertos de mar que no sean capitales de provincia, o en las cabeceras de partidos muy dilatados o poblados podrá haber un jefe político subalterno al de la provincia. En las demás cabeceras o pueblos subalternos, el alcalde primer nombrado será el jefe político.

Artículo 91. Subsistirán también con sus actuales atribuciones, y serán elegidos como se dijo en el artículo 24, los ayuntamientos de las capitales de provincia, los de cabeza de partidos y los de aquellas poblaciones considerables en que a juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores haya competente número de sujetos idóneos, para alternar en los oficios de ayuntamiento, y llenar debidamente los objetos de su institución.

Artículo 92. En las poblaciones que carezcan de idoneidad requerida habrá, sin embargo, a discreción de las mismas diputaciones y jefes políticos, uno o dos alcaldes; uno o dos regidores, y un síndico, elegidos a pluralidad de su vecindario.

De acuerdo con lo antes señalado, podemos decir que el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano contempló a la figura jurídica del Municipio al establecer la forma de elección de los ayuntamientos, así como implantar la figura de jefe político subalterno, y señalar el número de alcaldes; regidores; y síndicos de acuerdo a las características de las poblaciones.

1.4.5 Constitución de 1824

En el Congreso Constituyente de 1823-1824, se dieron fundamentalmente dos tendencias: la federalista y la centralista. La Constitución de 1824 tal como fue redactada, tenía exclusivamente una aspiración política,

no había un solo artículo que salvaguardase las garantías individuales. No existía un precepto que tratase de resolver los problemas sociales y económicos del país.

La Constitución de Estados Unidos de América y la de Cádiz habían sido modelos del código federal de 1824, la Constitución de México decretaba como religión de Estado la católica, declarando prohibido el ejercicio de cualquier otro culto; la forma de gobierno además de federal debía de ser representativa y popular; establecía la división tripartita de poderes.

Felipe Tena Ramírez, sostiene que: “Las constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida.”²⁶

De manera que la Constitución de 1824 no refirió de manera directa al Municipio, al no hacer referencia a la forma de gobierno local, dejó en plena libertad a los Estados para organizar sus gobiernos y administraciones, tal como se señala en el artículo 161 fracción I.

Artículo 161.- Cada uno de los Estados tiene obligación:

I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva.

Aunque la Constitución de 1824 no reconoció específicamente al Municipio, dejó en libertad a los Estados de la Federación para que en uso de sus facultades organizarán y administrarán su interior, por lo que el Municipio persistió gracias a que los recién creados Estados tomaron como modelo la Constitución de Cádiz de 1812, es por ello que se explica la persistencia de las Jefaturas Políticas. Pero es a partir de 1824 que aparecieron las primeras

²⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1958, p. 152-153.

constituciones de los Estados, así como las primeras Leyes Orgánicas Municipales.

Durante el periodo que comprendió de 1824 a 1835 se fueron creando las bases del federalismo mexicano, en materia municipal la mayoría de los Estados disminuyeron los ayuntamientos y crearon autoridades intermedias entre el Gobernador y los cabildos en calidad de Jefes Políticos o Prefectos, quienes tenían el papel de administrador municipal.

1.4.6 Constitución de 1857

La Constitución de 1857, pretendía darle al país un régimen republicano, federal y democrático. Establecía un sistema unicameral. Contenía un principio que dotaba al poder legislativo de una fuerza tal, que mantenía muy limitada la autoridad del presidente de la República.

En dicha Constitución se precisó que la organización del país sería republicana, democrática, representativa, federal y popular. Sin embargo, este ordenamiento constitucional sólo se ocupó un poco de algunas disposiciones de los municipios, ya que no contempló la estructura e integración de las municipalidades y ayuntamientos, reservando esas facultades a los Estados.

Citamos algunos artículos de este ordenamiento:

Artículo 31.- Es obligación de todo mexicano:

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

Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

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

Artículo 72.- El Congreso tiene la facultad:

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

Como puede apreciarse la Constitución de 1857 no estipuló aspectos relativos a la autonomía municipal, de manera que los Estado de la Federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales.

La intervención francesa trajo como consecuencia el establecimiento del segundo Imperio en México, Maximiliano a través de su Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1856 emitido el 10 de abril, designaba la soberanía en la persona del Emperador así como la división política del territorio en departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades.²⁷

Por lo que es importante citar algunos preceptos que se refieren al Municipio:

Artículo 36.- Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes.

Artículo 37.- La administración municipal estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales.

Artículo 38.- Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales. El de la capital será nombrado y removido por el Emperador; los demás por prefectos en cada departamento, salvo la rectificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar a su cargo después de un año de servicio.

Artículo 39.- Son atribuciones de los alcaldes:

- I. Presidir los ayuntamientos.
- II. Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley.
- III. Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley.

²⁷ Vid. RAMÍREZ CHAVERO, Iván, op. cit., p. 56.

Artículo 40.- El Emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los Ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se llevarán al Gobierno por conducto y por informe del Prefecto del Departamento a que la municipalidad corresponda.

Artículo 41.- En las poblaciones que excedan de veinticinco mil habitantes, los alcaldes serán auxiliados en sus labores y sustituidos en sus faltas temporales por uno o más tenientes. El número de éstos se determinará conforme a la ley.

De acuerdo con lo anterior, nos podemos dar cuenta de que el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano emitido por Maximiliano, contemplaba a la figura jurídica del Municipio, al establecer que cada población tendría una administración municipal propia y proporcionada al número de habitantes, además de que señalaba las atribuciones de los alcaldes.

1.4.7 Periodo Porfirista

El periodo Porfirista abarcó de 1876 a 1880 y de 1884 a 1911, en donde el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política en México. Lo que nos parece de gran incongruencia debido a que uno de los propósitos del movimiento de Tuxtepec que encabezó Porfirio Díaz, fue la autonomía municipal.

Díaz no cumplió en nada con esa propuesta, únicamente realizó obras públicas en los municipios, argumentando que eran más provechosas para la sociedad. En la medida que se consolidó la dictadura, el general Porfirio Díaz propició la jerarquización de autoridades que obedecieran sólo sus órdenes. Los instrumentos que aprovechó para imponer su autoridad en los Municipios fueron las Jefaturas Políticas originadas desde la Constitución de Cádiz.²⁸

²⁸ Vid. HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano, op. cit., p. 1523.

<http://biblio.juridicas.unam.mx //libros/1/325/9.pdf>.

Carlos F. Quintana Roldán, comenta que: “Estas jefaturas dependían del gobernador del Estado, el que, a su vez, no era sino enviado del dictador. Los jefes políticos actuaban como agentes regionales con enorme poder, frecuentemente además eran los caciques de aquellas tierras, Todo esto propició un franco debilitamiento de los ayuntamientos.”²⁹

De manera que nos podemos dar cuenta que en el periodo del Porfiriato la organización municipal estaba a cargo de los Jefes Políticos que eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del Estado. De manera que el Municipio no tenía autonomía ni libertad, las actividades locales eran determinadas por los Jefes Políticos.

1.4.8 Movimiento Social de 1910 a 1917

La libertad municipal fue una de las causas por las que se luchó durante el movimiento social mexicano de 1910 a 1917. Los documentos en los que se ve reflejada dicha lucha son los siguientes:

a) Programa del Partido Liberal Mexicano

Bajo el lema: “Reforma, Libertad y Justicia”, el 1 de julio de 1906 la Junta Organizadora publicó el Programa del Partido Liberal Mexicano en el periódico Regeneración, dicho documento contenía las siguientes disposiciones en materia municipal:

- I. La supresión de los Jefes Políticos.
- II. Reorganización de los Municipios que habían sido suprimidos.
- III. Robustecimiento del Poder Municipal.³⁰

²⁹ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., op. cit., p. 70.

³⁰ Vid. Íbidem, pp. 72-73.

b) Plan del Zapote

Este plan fue suscrito el 21 de abril de 1901, sirvió como base para los primeros levantamientos revolucionarios en contra de la dictadura de Porfirio Díaz.³¹

Se puede afirmar que con este plan se dio inicio a la lucha revolucionaria del sur, ya que además de sus demandas agrarias contenía aspectos políticos en defensa del sufragio efectivo en los puestos públicos y en lucha contra los caciques regionales y Jefes Políticos que dominaban los ayuntamientos.

c) El Partido Democrático

En el año de 1908 la entrevista de Porfirio Díaz con Creelman trajo como consecuencia una inquietud política en el país, la cual tuvo como resultado la formación de partidos políticos como el Democrático.

El partido político Democrático celebró su primera asamblea el 22 de enero de 1909, en donde llamaba a la ciudadanía a ejercer sus derechos políticos. Entre los puntos que tocaba fue la libertad municipal, considerando al Municipio Libre como la organización básica de la República.³²

c) Plan de San Luis

El Plan de San Luis fue expedido el 5 de octubre de 1910, por Francisco I. Madero, en la capital del Estado de San Luis Potosí, este documento tenía el lema de “Sufragio Efectivo y no Reelección”, y contenía puntos importantes para el derrocamiento del régimen Porfirista como son los siguientes:

- 1) Se declaran nulas las elecciones para presidente y vicepresidente, magistrados, diputados y senadores; celebradas en junio y julio de 1910.

³¹<http://guerrero.gob.mx/articulos/plan-del-zapote-primer-levantamiento-armado-en-el-pais-contra-porfirio-diaz/>. 20 de Noviembre de 2012. 08:14 AM.

³² Vid. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., op. cit., p. 73.

- 2) Se desconoce al actual gobierno del General Díaz, así como a todas las autoridades por no haber sido electas por el pueblo, y ser el fraude electoral más escandaloso que registra la historia de México.
- 3) Se declaran vigentes, a reserva de reformar por los medios constitucionales todas las leyes promulgadas por la administración Porfirista, a excepción de aquellas que manifiestamente se hallen en pugna con los principios proclamados por el Plan de San Luis, serán respetados los compromisos contraídos por la administración Porfirista con gobiernos y corporaciones extranjeras antes del 20 noviembre.
- 4) Se declara Ley Suprema de la República el principio de No Reelección del presidente y vicepresidente de la República, de los gobernadores de los estados y de los presidentes municipales.³³

En este Plan como señala Carlos F. Quintana Roldán se criticaba: “La división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna”.³⁴

Lo anterior debido a que las Cámaras de la Unión no tenían otra voluntad más que la del Dictador, los gobernadores de los Estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales.

d) Plan de Ayala

El Plan de Ayala fue promulgado por Emiliano Zapata el 28 de noviembre de 1911, en dicho documento se desconocía el gobierno de Francisco I. Madero en donde se consideraba la revisión de la tenencia de la tierra durante el Porfiriato. Los zapatistas buscaban la restitución de la propiedad de la tierra a los campesinos, por lo que se considera que este Plan fue la base para que

³³ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/594/14/.pdf>. 22 de Diciembre de 2012. 10:00 AM.

³⁴ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., op. cit., p. 73.

Emiliano Zapata dictara la Ley General sobre Libertades Municipales en el Estado de Morelos, en esa Ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del Municipio.³⁵

e) Plan de Guadalupe

El Plan de Guadalupe fue proclamado el 26 de marzo de 1913 en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila; por Venustiano Carranza, en donde se desconocía al general Victoriano Huerta como Presidente de la República, también se desconocían los poderes legislativo y judicial de la Federación, y a los Gobiernos del Estado que formaban la Administración. De igual manera se dieron las bases para la organización del Ejército Constitucionalista y se designó como Jefe del Ejército Constitucionalista a Venustiano Carranza.³⁶

Este Plan trascendió en materia del municipalismo por sus adiciones hechas en diciembre de 1914, para contar con la institución del “Municipio Libre”, estas adiciones fueron la base del proyecto constitucional de Venustiano Carranza en materia municipal.³⁷

1.4.9 Constitución de 1917

Congruente con las promesas que había hecho Carranza en sus adiciones al Plan de Guadalupe, expidió varias leyes, entre las que se encuentran: a) Sobre el municipio libre del 25 de diciembre de 1914, b) Sobre la cuestión agraria del 6 de enero de 1915, y c) La ley para regir las relaciones obrero patronales del 29 de enero de 1915.

Carlos F. Quintana Roldán, afirma que: “El Constituyente de Querétaro pretendió restituir al municipio su libertad y dignidad para ello, el artículo 115 de

³⁵ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH8.pdf>. 02 de Enero de 2013. 08:00 AM.

³⁶ Vid. QUIRARTE, Martín, op. cit., p. 295.

³⁷ Vid. RAMÍREZ CHAVERO, Iván, op. cit., p. 57.

la Nueva Ley Fundamental perfiló sus contornos, a más de que otros preceptos también se detallaron atribuciones o derechos propios de las municipalidades”.³⁸

De acuerdo con lo anterior, podemos decir que el Municipio Libre fue una de las aspiraciones de la naciente Constitución. El 12 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza expidió un decreto “Adiciones al Plan de Guadalupe” en donde se estableció la Libertad Municipal como institución Constitucional.

Dentro de los aspectos que tocaba el decreto, cuatro se referían a cuestiones municipales:

- A. Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrado al Municipio Libre.
- B. Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
- C. Ley sobre Organización Municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California.
- D. Ley sobre procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc.³⁹

El 1 de mayo de 1917 la Constitución entra en vigor, en donde el Municipio ocupa un lugar importante dentro de la vida política, jurídica, económica y social del país; debido a que el Municipio Libre es considerado la base de la organización política y de la administración pública de los Estados.

El Estado adopta para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular; teniendo como base de su división

³⁸ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., op. cit., p. 82.

³⁹ Íbidem, p. 83.

territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
- II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local.
- III. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.⁴⁰

1.4.10 El Municipio Actual

En 1983 se dio una reforma importante al artículo 115 constitucional, los aspectos que se abordaron fueron los siguientes:

- a. Facultad a los congresos de los estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.
- b. Existencia de regidores de representación proporcional.
- c. Entrega de participación sin condiciones por los gobiernos de los estados.
- d. Cobro del impuesto predial por los ayuntamientos.
- e. Facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas.
- f. Se ampliaron las facultades reglamentarias a los ayuntamientos.
- g. Normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados.
- h. Elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos.

⁴⁰ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf. 05 de Febrero de 2013. 05:10 PM.

i. Determinación de los servicios públicos.⁴¹

En 1989 se creó el Centro Nacional de Desarrollo Municipal con el objeto de apoyar a los gobiernos municipales en sus tareas de la administración pública y gestión de los servicios públicos, transformando el Centro Nacional de Estudios Municipales de 1983, que tenía como función principal el estudio y la aplicación de lo referente al artículo 115 constitucional.

El Poder Ejecutivo Federal creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal el 30 de julio de 2002, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. El INAFED, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que se encuentra encaminado a:

- 1) Establecer los procedimientos de planeación, enlace, comunicación y acuerdo, que permitan la coordinación de las políticas públicas, estrategias y acciones en el ámbito del federalismo.
- 2) La formulación de propuestas que busquen el establecimiento de un marco legal adecuado para el auténtico federalismo y la coordinación de relaciones intergubernamentales apegadas al marco constitucional.
- 3) Ser la instancia responsable de conducir, promover, coadyuvar y, en su caso, llevar a la práctica, los proyectos establecidos dentro del Programa Especial para un Auténtico Federalismo, promoviendo la coordinación de diversas instancias federales y locales para la consecución de la descentralización política, el fortalecimiento de los gobiernos locales.
- 4) Abrir los espacios permanentes de participación para los gobiernos estatales y municipales, legisladores, académicos, organismos sociales y sociedad en general, para la formulación y aplicación conjunta de las tareas necesarias para la construcción de un auténtico federalismo.⁴²

⁴¹ Vid. RAMÍREZ CHAVERO, Iván, op. cit., pp. 58-59.

⁴² <http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/contenidos>. 10 de Febrero de 2013. 10:08 AM.

CAPÍTULO 2

CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL MUNICIPIO

2.1 Municipio

El Municipio como base de la división territorial política y administrativa de los Estados, desempeña un papel importante dentro del sistema federal, ya que tiene mayor contacto con la población adquiriendo así la responsabilidad de atender y satisfacer las necesidades de sus pobladores para equilibrar el bienestar de la comunidad.

2.1.1 Definición

La palabra Municipio proviene del latín, compuesta de dos locuciones: el sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras, y el verbo *capere*, que significa tomar, adoptar, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos locuciones surgió el término latino *municipium* que se empleó para aquellas ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas necesarias para atender los asuntos y servicios locales de estas ciudades.⁴³

Teresita Rendón Huerta Barrera, conceptúa al Municipio como: “Entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene una unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines”.⁴⁴

El Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, define al municipio como: “La organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de

⁴³ Vid. RAMÍREZ CAHVERO, Iván, op. cit., p. 23.

⁴⁴ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, op. cit., p. 13.

los estados, miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y federación”.⁴⁵

Carlos F. Quintana Roldán, comenta que: “el Municipio es una institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado”.⁴⁶

Esta definición destaca aspectos importantes del Municipio como son:

- a) Que el Municipio es una institución de carácter jurídico, político y social.
- b) Que el Municipio es una institución territorial pues cuenta con una jurisdicción espacial definida.
- c) Que el Municipio tiene como finalidad la satisfacción de intereses primarios.
- d) Que el Municipio es considerado como la base de la división territorial y de la organización política de los Estados.

La definición legal de Municipio la podemos encontrar en el artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; que sostiene:

Artículo 1, párrafo segundo. El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública.

⁴⁵ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tomo I-O, Decimatercera edición, Porrúa, México, 1999, p. 2166.

⁴⁶ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., op. cit. p. 5.

Existen diversas definiciones acerca del Municipio, en algunas se destacan características políticas, económicas o sociológicas. Tomando en cuenta estas definiciones podemos realizar una definición propia, en este sentido afirmamos que el Municipio es una institución jurídica, integrada por una población, territorio y gobierno; que cuenta con personalidad jurídica propia y que tiene como finalidad la organización de una comunidad para la satisfacción de sus intereses. Además de que es la base de la división territorial, política y administrativa de los Estados.

2.1.2 Teorías sobre el origen del Municipio

Las teorías que hablan acerca del origen del Municipio son muy diversas, pero cada una de ellas trata de explicar la naturaleza de dicha institución jurídica con argumentos históricos y científicos que sostiene cada postura, entre las cuales destacan las siguientes: a) Teoría del origen divino, b) Teorías lusnaturalistas, c) Teoría jurídica, d) Teoría administrativa.

2.1.2.1 Teoría del Origen Divino

Esta teoría atribuía el origen del Municipio a la voluntad divina, pero hoy en día tal se puede distinguir el origen mediato del ente municipal atribuido a Dios como creador de todas las cosas, del origen inmediato del Municipio que se interpreta como resultado de la voluntad humana.

Alexis de Tocqueville señala que: “la comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por dondequiera que hay hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna.

La sociedad comunal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios”.⁴⁷

⁴⁷ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, op. cit., p. 25.

De manera que esta teoría actualmente descartada, afirma que el Municipio se origina por voluntad de Dios, ya que al señalar que los hombres reunidos forman una comuna por naturaleza y esta comuna forma un Municipio, por ende es Dios quien crea dicha institución.

2.1.2.2 Teorías Iusnaturalistas

Las teorías iusnaturalistas o sociológicas sostienen que el Municipio es el resultado de la propia naturaleza del ser humano, por la necesidad que tiene el hombre de asociarse y reconocer en su seno una autoridad y de esta manera lograr la unidad, el orden y la defensa de sus intereses.

Por lo que el iusnaturalismo establece que el origen del Municipio no es obra del legislador, sino que es un hecho social de convivencia anterior a la aparición del Estado, y como consecuencia anterior a la ley. De manera que la función que realiza la ley es reconocer y proteger al Municipio. La ley simplemente admite la personalidad del Municipio ya que la naturaleza lo ha creado y le ha dado sus derechos.

De acuerdo a lo anterior, podemos señalar que las Teorías Iusnaturalistas sostienen: a) La existencia del Municipio como resultado de la sociabilidad humana; b) La existencia del Municipio con anterioridad al Estado y al Derecho; c) La justificación del poder municipal como consecuencia de la voluntad de los integrantes de la comunidad.

2.1.2.3 Teoría Jurídica

Esta teoría señala que el Municipio es en primera instancia un ente jurídico y, en consecuencia, una creación del Estado. Por lo que esta teoría también conocida como formalista o legalista sostiene que el origen del Municipio es consecuencia del orden jurídico, es decir, de la ley, de igual

manera señala que primero surge el Estado y luego el Municipio, al sostener que precisamente el Estado es quien le da vida otorgándole personalidad jurídica y patrimonio propio.

Ignacio Burgoa Orihuela, sostiene que: “El municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal una determinada cantidad humana, radicada en cierto espacio territorial, estos elementos, ónticos o naturales, por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica, en la que proclame su autonomía y la autarquía de la que hemos hablado, no constituyen el municipio, cuya fuente es el derecho fundamental del estado al que pertenezcan”⁴⁸

De manera que el Municipio es resultado directo del Estado, ya que lo forma de acuerdo a las características que él mismo señala; mientras que la ley no declare al Municipio como tal, este solo existirá como una comunidad asentada en un territorio determinado.

2.1.2.4 Teoría Administrativa

Esta teoría señala que el Municipio es resultado de la descentralización administrativa del propio Estado. Señalando que el Municipio es un instrumento de dicha descentralización estatal para cumplir con los servicios públicos que el mismo Estado le señale.

Andrés Serra Rojas señala: “La descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadinas y municipales, bajo el régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos:

- a) Un núcleo de población agrupado en familias;

⁴⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, decimosexta edición, Porrúa, México, 2003, p. 907.

b) Una porción determinada del territorio nacional;

c) Determinadas necesidades colectivas ciudadanas o municipales, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y los de la entidad federativa.

La forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el municipio”.⁴⁹

Por otra parte, Miguel Acosta Romero, señala: “En primer lugar, la actividad del Municipio no se restringe únicamente a prestar servicios públicos pues realiza múltiples actividades políticas, administrativas y socioculturales, además de prestar servicios públicos y en segundo lugar, no existe jerarquía directa administrativa entre el Presidente de la República o el Gobernador y los Ayuntamientos, pues éstos son de elección popular directa y gozan de autonomía que les garantiza la Constitución Federal”.⁵⁰

De manera que esta teoría considera al Municipio como una parte del Estado, es decir, como mera descentralización administrativa del Estado. El Municipio es un instrumento de la descentralización del Estado, para que lleve a cabo los servicios, así como los objetivos de carácter público que el Estado le encargue.

2.1.3 Elementos del Municipio

El Municipio tiene elementos similares pero no iguales al Estado: territorio, población y poder; siguiendo a Heller en la enumeración más común

⁴⁹ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, vigésima tercera edición, Porrúa, México, 2002, p. 716.

⁵⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría del Derecho Administrativo, decimosexta edición, Porrúa, México, 2002, p. 783.

de la Teoría del Estado. En efecto, el Municipio posee estos elementos; sin embargo cabe señalar como otro de sus elementos a la autonomía.

2.1.3.1 Territorio

El territorio es un elemento esencial del Municipio, es el espacio geográfico terrestre en donde la población desarrolla sus actividades y relaciones. El Municipio no tiene dominio sobre el espacio aéreo ni sobre el subsuelo, pero sí sobre la superficie terrestre que alcanza sus límites.

Teresita Rendón Huerta, afirma que: “Más que un elemento, es una condición de existencia, un medio o instrumento al servicio del fin del Municipio”.⁵¹

Por otra parte, los artículos 7 y 8 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, sostienen que la organización territorial de los Municipios del Estado, comprenderá la superficie y límites reconocidos para cada uno de ellos. La división territorial de los municipios se integra por la cabecera municipal, y por las delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas, con la denominación, extensión y límites que establezcan los Ayuntamientos.

En este sentido, Carlos F. Quintana Roldan define cada una de las demarcaciones político-administrativas en que se divide territorialmente el Municipio, de la siguiente manera:

- a. **Cabecera Municipal.** Es el lugar donde se encuentra ubicado el Ayuntamiento Municipal, por lo general es el asentamiento más poblado del Municipio.
- b. **Delegación.** Constituida en una ciudad o villa para mejorar el funcionamiento del Municipio, contando con extensión y límites

⁵¹ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, op. cit., p. 166.

generalmente determinados por el Ayuntamiento, esta presidio por un Delegado que es una autoridad auxiliar del Ayuntamiento.

- c. **Subdelegación.** Por lo general está instalada en un pueblo, ranchería o caserío, casi siempre se encuentra alejada de la cabecera municipal, la preside un subdelegado que es una autoridad auxiliar del delegado de la circunscripción.
- d. **Colonia.** Es la porción territorial en que se dividen las ciudades y villas, contando frecuentemente con un jefe de colonia como autoridad municipal auxiliar.
- e. **Sector.** Es un conjunto de manzanas en las colonias, que también cuentan con un auxiliar municipal que es el jefe de sección.
- f. **Manzana.** Es una porción componente de una sección que generalmente incluye un área delimitada por cuatro calles convergentes que hacen un rectángulo o cuadrado y que se encuentra encabezada por un jefe de manzana.⁵²

Dentro de su división territorial interna, el Municipio se divide en espacios territoriales que reciben diferentes denominaciones, como también se utilizan diferentes nombres para las poblaciones comprendidas en su territorio, de manera que el artículo 9 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece que las localidades establecidas dentro del territorio de los municipios podrán tener las siguientes categorías políticas:

- a) **Ciudad.** Son las localidades con más de quince mil habitantes, que cuentan con servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano; hospital, mercado, rastro, cárcel y panteón; instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas; y centros educativos de enseñanza preescolar, primaria, media y media superior.
- b) **Villa.** Son las localidades entre cinco mil y quince mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano; hospital,

⁵² Vid. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., op. cit., pp. 158-159.

mercado, rastro, cárcel y panteón; instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas; y centros educativos de enseñanza preescolar, primaria, media y media superior.

- c) **Pueblo.** Son localidades entre mil y cinco mil habitantes, servicios públicos indispensables, cárcel y panteón; y centros educativos de enseñanza primaria.
- d) **Ranchería.** Son localidades entre quinientos y mil habitantes, edificios para escuela rural, delegación o subdelegación municipal.
- e) **Caserío.** Es una localidad de hasta quinientos habitantes.

2.1.3.2 Población

La población constituye uno de los elementos fundamentales del Municipio. La población municipal se determina por las relaciones de vecindad, esto es, por la cercanía, proximidad y contigüidad, pero para la conformación del elemento poblacional no solamente se requiere de una reunión de individuos sino que se necesita de igual manera de un elemento volitivo, es decir, la libertad jurídica de elección.

Teresita Rendón Huerta, sostiene que: “La población municipal se caracteriza por las relaciones de vecindad, esto es, por la cercanía, proximidad y contigüidad en las edificaciones, Núcleo fundamental de este elemento es la familia, donde se reflejan las variables socio-culturales y económico- políticas, a la cual es necesario salvaguardar por su importancia social y por la trascendencia de los valores que implica”.⁵³.

El artículo 13 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, señala que los habitantes del municipio, son aquellas personas que residen habitual o transitoriamente dentro de su territorio. Mientras que el artículo 14 establece que los habitantes del Municipio adquieren la categoría de vecinos por:

⁵³ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, op. cit., p. 165.

- A. Tener residencia efectiva en el territorio del municipio por un periodo no menor de seis meses.
- B. Manifestar expresamente ante la autoridad municipal el deseo de adquirir la vecindad.

La categoría de vecino se pierde por ausencia de más de seis meses del territorio municipal o renuncia expresa. La vecindad en un municipio no se perderá cuando el vecino se traslade a residir a otro lugar, en función del desempeño de un cargo de elección popular o comisión de carácter oficial.

En este sentido, podemos decir que vecino municipal es aquella persona que habita en forma permanente y habitual en la circunscripción del Municipio. La vecindad por lo tanto, otorga una serie de derechos y obligaciones a los individuos, y que se encuentran previstos en los Bandos y Reglamentos Municipales. La categoría de vecino se adquiere por dos razones: a) por nacimiento o por tener residencia en el Municipio por un periodo de seis meses y b) por la manifestación expresa que se haga ante la autoridad municipal de querer adquirir la vecindad.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos podemos encontrar algunas de las obligaciones de los vecinos municipales, como son:

Artículo 5°, párrafo cuarto.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular directa o indirecta.

Artículo 31, fracciones II y IV.

Son Obligaciones de los mexicanos:

II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos

en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar.

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Artículo 36, fracción I párrafo primero y fracción V.

Son obligaciones del ciudadano de la República

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

V. Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

2.1.3.3 Gobierno

El gobierno municipal está integrado por un cuerpo de servidores públicos electos popularmente o designados, según lo marque la ley, que tiene como tarea dirigir y conducir las actividades propias del Municipio, tendientes a que dicha institución cumpla con los fines que la ley le atribuye. La doctrina moderna señala los siguientes sistemas de gobierno municipal: por comisión, por órganos duales o binarios, por gerente y otras menos frecuentes como prefecto unipersonal o delegado central.

La doctrina moderna cataloga básicamente los siguientes sistemas de gobierno municipal:

A) Sistema de Gobierno por Comisión. En este sistema la dirección y gobierno del Municipio se encuentra encomendado a un cuerpo colegiado de funcionarios, que reúnen el total de facultades deliberantes, ejecutivas y administrativas. Los comisionados, guardan entre sí el mismo status y presiden la comisión en forma rotativa. El principio fundamental aquí es la igualdad entre

los integrantes de este cuerpo directivo a fin de evitar discrepancias internas que se traducirían en falta de eficiencia.

B) Sistema de Gobierno por órganos duales (Alcalde- Consejo). Esta es una forma de gobierno municipal más generalizada, ya que el poder municipal se deposita en dos órganos completamente diferentes, uno es de carácter ejecutivo llamado alcalde o prefecto y otro de carácter legislativo denominado consejo. Este sistema se caracteriza por que no existe confusión de funciones entre los órganos que integran el gobierno del Municipio.

C) Sistema de Gerente (City Manager). Este sistema coincide con el de Comisión pero con la particularidad de que esta delegada a un Gerente (manager), que es un técnico experto en la administración ejecutiva del Municipio. El Gerente tiene completa autoridad para designar a sus colaboradores y dirigir su trabajo. De la misma manera tiene el control completo pero siempre reporta al Consejo los asuntos más importantes de la localidad.

D) Otras formas de gobierno. El sistema unipersonal de gobierno comunal obedece a regímenes dictatoriales o autoritarios cuya finalidad es centralizar en un solo individuo, en calidad de delegado o agente del poder dictatorial todas las facultades de dirección y control de la municipalidad, como fue el caso de los llamados prefectos unipersonales en Italia.⁵⁴

En este sentido, podemos decir que el sistema de gobierno del Municipio mexicano por vía de ayuntamiento, se encuadra doctrinariamente en el modelo de Comisión, pero de carácter impropia. Pertenece al sistema de Comisión porque el mandato Constitucional atribuye las facultades gubernativas y de administración a un órgano colegiado denominado ayuntamiento.

⁵⁴ Vid. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., op. cit., pp. 199, 200 y 201.

Sin embargo calificamos nuestro sistema de Comisión, como impropia porque, por lo contrario de la Comisión Pura, los comisionados o miembros del ayuntamiento tiene status diferenciados y jerarquizados. Existe un presidente, regidores y síndicos con funciones específicas y distintas que cumplir, por lo tanto no se trata de una Comisión Pura.

2.1.3.4 Autonomía Municipal

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sienta las bases estructurales del Municipio, y aunque en dicho artículo no se utiliza el término “autonomía” sí señala al “Municipio Libre”, entendiendo de esta manera que el Municipio cuenta con autonomía.

Carlos F. Quintana Roldan, afirma que: “La autonomía municipal es el derecho del Municipio para que, dentro de su esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios peculiares de la comunidad; cuente, además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y, finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.”⁵⁵

En resumen, podemos decir que la autonomía del Municipio radica en los siguientes puntos:

- A. Elija libremente a sus gobernantes.
- B. Se otorgue sus propias normas de convivencia.
- C. Resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad.
- D. Libre disposición de su hacienda.

⁵⁵ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., op. cit., p. 191.

De acuerdo con lo que comenta Carlos F. Quintana Roldan la doctrina del municipalismo más reciente desglosa a la autonomía en diversos apartados, que son, fundamentalmente los siguientes:

a) Autonomía administrativa. Consiste en que el Municipio tiene la capacidad para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía y organización interna; sin la intervención de otras autoridades. Además de que el Municipio cuenta con facultades normativas para reglamentar la convivencia social.

b) Autonomía política. Consiste en la capacidad que tiene el Municipio para otorgarse democráticamente sus autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno.

c) Autonomía financiera. Consiste en la capacidad del Municipio para contar con recursos suficientes, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda.⁵⁶

2.2 Ayuntamiento

El Ayuntamiento es el órgano colegiado de representación popular directa, encargado del gobierno y la administración municipal, que se encuentra integrado por un presidente municipal, uno o más síndicos y regidores; por otro lado también tiene libertad para administrar sus bienes y hacienda.

2.2.1 Definición

La palabra Ayuntamiento proviene del latín *adjuntum*, supino de *adjungere*; de *ad*, a, y *jungere*, juntar. Junta, reunión de varias personas. El Ayuntamiento es el órgano colegiado que asume la representación del Municipio, y que está integrado por el presidente municipal, el o los síndicos y

⁵⁶ Ídem.

regidores. Los síndicos cumplen con tareas jurídicas mientras que a los regidores se les asignan comisiones específicas.⁵⁷

Por otra parte, Carlos F. Quintana Roldán, señala que: “El Ayuntamiento es el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada Estado”.⁵⁸

El fundamento legal de los Ayuntamientos lo encontramos en la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala:

Artículo 115, fracción I.

Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

2.2.2 Instalación e Integración de los Ayuntamientos

El Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El Ayuntamiento funcionará y residirá en la cabecera municipal, y solamente con aprobación del Congreso del Estado, podrá ubicar su residencia en forma permanente o temporal en otro lugar comprendido dentro de su Municipio.

⁵⁷ Vid. RAMÍREZ CHAVERO Iván, op. cit., p. 71.

⁵⁸ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., op. cit., p. 203.

De la lectura del artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se desprende que los Ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su periodo el uno de enero del año inmediato siguiente al de las elecciones municipales ordinarias y concluirán el treinta y uno de diciembre del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por:

- A. Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de Municipios que tengan una población de menos 150 mil habitantes.
- B. Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de Municipios que tenga una población de más de 150 mil y menos 500 mil habitantes.
- C. Un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500 mil y menos un millón de habitantes.
- D. Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes.

En cuanto a la instalación de los Ayuntamientos, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala que dentro de los tres primeros días hábiles del mes de diciembre de cada año, el Ayuntamiento se constituirá solemnemente en cabildo público, a efecto de que el presidente municipal informe por escrito acerca del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas.

El día treinta y uno de diciembre del último año de la gestión del Ayuntamiento, en reunión solemne, deberán presentarse los ciudadanos que, en términos de ley, resultaron electos para ocupar los cargos de presidente municipal, síndico o síndicos y regidores.

La reunión tendrá por objeto:

a) Que los miembros del Ayuntamiento entrante, rindan la protesta. El presidente municipal electo para el período siguiente lo hará ante el representante designado por el Ejecutivo del Estado y a su vez, hará de inmediato lo propio con los demás miembros del Ayuntamiento electo.

b) Que los habitantes del Municipio conozcan los lineamientos generales del plan y programas de trabajo del ayuntamiento entrante, que será presentado por el presidente municipal.

El artículo 19 del ordenamiento en comento, señala que a las nueve horas del día uno de enero del año inmediato siguiente a aquel en que se hayan efectuado las elecciones municipales, el Ayuntamiento saliente dará posesión de las oficinas municipales a los miembros del Ayuntamiento entrante, que hubieren rendido la protesta de ley. El presidente municipal hará la siguiente declaratoria: "Queda legítimamente instalado el Ayuntamiento del Municipio de..., que deberá funcionar durante los años de...".

Posteriormente se suscribirán las actas y documentos relativos a la entrega-recepción de la administración municipal, con la participación de los miembros de los Ayuntamientos y los titulares de sus dependencias administrativas salientes y entrantes, designados para tal efecto. El Ayuntamiento saliente, a través del presidente municipal, presentará al ayuntamiento entrante, con una copia para la Legislatura, un documento que contenga sus observaciones, sugerencias y recomendaciones en relación a la administración y gobierno municipal.

El artículo 20 de la mencionada Ley, establece que la ausencia de alguno de los miembros del Ayuntamiento saliente en los actos de protesta y toma de posesión, no podrán impedir la celebración en este caso el presidente municipal entrante realizará tales actos ante el presidente o cualquier otro miembro del Ayuntamiento saliente; o en su defecto, ante el representante designado por el Ejecutivo del Estado.

Cuando uno de los miembros del Ayuntamiento entrante no se presenten a rendir su protesta de Ley sin justa causa, el Presidente Municipal o el representante del Ejecutivo exhortarán a los miembros propietarios que fueron electos para dichos cargos, a que se presenten en un término máximo de tres días; de no concurrir estos en ese plazo, se llamará a los suplentes, para sustituirlos en forma definitiva.

Si el día de la toma de protesta no se integra el Ayuntamiento con la mayoría de sus miembros, el Ejecutivo del Estado proveerá lo necesario para su instalación en un plazo no mayor de tres días. En el supuesto de que en dicho plazo no se instale el Ayuntamiento, la Legislatura local, o la Diputación Permanente, designará, a propuesta del Ejecutivo, a los miembros ausentes o faltantes necesarios para integrar el Ayuntamiento.

De la lectura del artículo 23 de la ley en comento, se desprende que cuando no se verifiquen o se declaren nulas las elecciones de algún Ayuntamiento, el Gobernador del Estado propondrá a la Legislatura o la Diputación Permanente, la designación de un Ayuntamiento provisional, que actuará hasta que entre en funciones el Ayuntamiento electo.

En el supuesto de que se declare desaparecido un Ayuntamiento, o de ausencia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procede que entren en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, el Ejecutivo del Estado propondrá a la Legislatura la designación, de entre los vecinos, de un Consejo municipal que concluirá el período respectivo.

2.2.3 Funciones del Ayuntamiento

“Los Ayuntamientos funcionarán a través de las sesiones de Cabildo. El Cabildo es la reunión de los integrantes del ayuntamiento para el ejercicio de sus responsabilidades.

En cuanto a las sesiones de cabildo, mencionaremos que son juntas que se realizan para discutir y solucionar los diversos asuntos del Gobierno Municipal, pudiendo ser ordinarias o extraordinarias y públicas o privadas”.⁵⁹

El artículo 28 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, señala que los Ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez cada ocho días o cuantas veces sea necesario en asuntos de urgente resolución y podrán declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera.

Las sesiones de los Ayuntamientos serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que éstas sean privadas. Las causas serán calificadas previamente por el Ayuntamiento. Las sesiones de los Ayuntamientos se celebrarán en la sala de cabildos; y cuando la solemnidad del caso lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial para tal objeto.

Cuando asista público a las sesiones observará respeto y compostura. La persona que presida la sesión hará preservar el orden público, pudiendo ordenar al infractor abandonar el salón o en caso de reincidencia remitirlo a la autoridad competente para la sanción procedente.

Los Ayuntamientos podrán sesionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos de sus miembros presentes. Quien presida la sesión, tendrá voto de calidad.

⁵⁹ RAMÍREZ CHAVERO, Iván, op. cit., p. 76.

De la lectura del artículo 29 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se desprende que los Ayuntamientos no podrán revocar sus acuerdos sino en aquellos casos en que se haya dictado en contravención a la Ley, lo exija el interés público o hayan desaparecido las causas que lo motivaron, y siguiendo el procedimiento y las formalidades que fueron necesarios para tomar los mismos, en cuyo caso se seguirán las formalidades de Ley.

Las sesiones del ayuntamiento serán presididas por el presidente municipal o por quien lo sustituya legalmente; constarán en un libro de actas en el cual deberán asentarse los extractos de los acuerdos y asuntos tratados y el resultado de la votación.

De acuerdo con lo anterior podemos afirmar que las sesiones de cabildo se dividen en ordinarias o extraordinarias y en públicas o privadas.

- a. Las sesiones ordinarias se celebran semanalmente para que los miembros del Ayuntamiento informen sobre el avance en el cumplimiento de su trabajo.
- b. Las sesiones extraordinarias se realizan cuando es solicitado por el Presidente Municipal o a petición de la mayoría de los regidores, para tratar algún asunto urgente.
- c. Las sesiones públicas son las que se realizan, generalmente, en forma ordinaria y periódica.
- d. Las sesiones privadas se realizan cuando el asunto a tratar es de competencia exclusiva para el Ayuntamiento.

Las sesiones se llevarán a cabo en el salón de cabildo, cuando las sesiones se realicen en otros recintos como: cines, teatros o parques públicos, el Ayuntamiento deberá hacer la declaración previa de recinto oficial para tal efecto. Para que las sesiones de cabildo tengan validez se requieren que estén presentes puntualmente la mayoría de sus miembros y que la presida el Presidente Municipal, que tiene voto de calidad en caso de que exista empate.

2.2.4 Atribuciones del Ayuntamiento

De acuerdo con lo que comenta Iván Ramírez Chavero acerca de que las atribuciones del Ayuntamiento, se pueden clasificar en administrativas, políticas, reglamentarias, financieras y de policía; y con la lectura del artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, podemos mencionar las atribuciones del Ayuntamiento, de la siguiente manera:

Algunas de las atribuciones administrativas de los Ayuntamientos son:

- I. Organizar la estructura administrativa.
- II. Organizar una adecuada prestación de los servicios públicos.
- III. **Llevar a cabo el desarrollo municipal** y dictar las medidas necesarias para aplicar las disposiciones legales en materia de asentamientos humanos, ecología y protección al medio ambiente, salubridad y asistencia pública, seguridad pública.
- IV. Concesionar los servicios públicos en términos de la ley.
- V. Crear o suprimir organismos desconcentrados, descentralizados, empresas paramunicipales y fideicomisos, con la autorización de la Legislatura local.
- VI. Dictar los acuerdos necesarios para la adquisición de los bienes necesarios para el funcionamiento del Municipio y en su caso la enajenación de éstos, solicitando la autorización de la Legislatura local.
- VII. Formular estadísticas municipales.
- VIII. Resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra de la Administración Pública Municipal.

Las atribuciones políticas de los Ayuntamientos son:

- A. Representar al Municipio.
- B. Velar porque se cumplan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución local.

- C. Dictar las medidas necesarias para garantizar el orden y la seguridad de la municipalidad.
- D. Nombrar al Secretario, al Tesorero y a los demás funcionarios de la Administración Municipal, así como nombrar a los Delegados y Subdelegados.
- E. Convocar a la elección de los órganos de participación ciudadana en el Municipio.
- F. Conducir y dirigir las actividades municipales dentro del orden legal.
- G. Celebrar convenios con las autoridades federales y estatales.
- H. Proponer los cambios de división territorial en el Municipio.
- I. Intervenir en el procedimiento de expropiación de bienes de dominio privado, por causas de utilidad pública.
- J. Auxiliar a las autoridades federales en la aplicación de las leyes que así lo especifiquen.

Las atribuciones reglamentarias de los Ayuntamientos son:

- A. Expedir bandos, ordenanzas, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general en el Municipio.
- B. Iniciar leyes y decretos ante las Legislaturas Locales.
- C. Participar en los procesos de modificación, reforma o adiciones a la Constitución del Estado.

Las atribuciones financieras de los Ayuntamientos son:

- A. Formular anualmente el proyecto de presupuesto de ingresos.
- B. Aprobar anualmente el presupuesto de egresos, de acuerdo a los recursos disponibles.
- C. Administrar libremente su patrimonio y hacienda.
- D. Controlar y dar seguimiento a la correcta aplicación del presupuesto.
- E. Realizar el cobro de las contribuciones que la ley establezca a su favor.
- F. Rendir anualmente la cuenta pública de los gastos de su gestión ante la Legislatura local.

Las atribuciones en materia de policía de los Ayuntamientos son:

- A. Otorgar licencias y permisos en las diversas materias de su competencia.
- B. Vigilar e inspeccionar el acatamiento de los ordenamientos municipales.
- C. Sancionar a los infractores de la normatividad municipal.
- D. Organizar y supervisar a los cuerpos de seguridad pública y protección ciudadana que requiera el Municipio.

2.3 Funciones de los Miembros del Ayuntamiento, sus Comisiones y Autoridades Auxiliares

Los miembros del Ayuntamiento son: a) Presidente Municipal; b) el o los Síndicos; y c) los regidores. Las Comisiones del Ayuntamiento tienen por objeto distribuir entre sus integrantes la vigilancia del buen funcionamiento de la Administración Pública Municipal. Las Autoridades Auxiliares del Ayuntamiento se encuentran en cada localidad como representantes políticos y administrativos del mismo Ayuntamiento.

2.3.1 Presidente Municipal

El Presidente Municipal es aquél funcionario que realiza el papel de órgano ejecutor de los acuerdos del Ayuntamiento, y funge como encargado de la función ejecutiva del cabildo o ayuntamiento. El Presidente Municipal es la primera autoridad local, debido a las atribuciones que le otorgan las leyes, en especial cuando se establece que dicho funcionario preside y dirige las labores del Ayuntamiento.

Iván Ramírez Chavero sostiene que: “El Presidente Municipal es el encargado de llevar a la práctica las decisiones tomadas por el ayuntamiento y el responsable del buen funcionamiento de la administración pública municipal”.⁶⁰

⁶⁰ Íbidem, p. 95.

De la lectura del artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se desprende que el Presidente Municipal tiene las siguientes atribuciones:

- a) Presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento.
- b) Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento e informar su cumplimiento.
- c) Promulgar y publicar en la Gaceta Municipal el Bando Municipal.
- d) Asumir la representación jurídica del municipio.
- e) Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias.
- f) Proponer al Ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal.
- g) Proponer al Ayuntamiento el nombramiento del Coordinador Municipal de Derechos Humanos.
- h) Presidir las comisiones que le asigne la Ley o el Ayuntamiento.
- i) Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos.
- j) Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del municipio.
- k) Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales.
- l) Vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos.
- m) Informar por escrito al Ayuntamiento, el 1 de agosto de cada año, en sesión solemne de cabildo, del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio.
- n) Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales.
- o) Promover el patriotismo, la conciencia cívica, las identidades nacional, estatal y municipal y el aprecio a los más altos valores de la República.

El Presidente Municipal es el funcionario más importante dentro del gobierno municipal, ya que sobre él recaen las principales responsabilidades de la adecuada administración del Ayuntamiento, además de que asume la conducción política de la corporación municipal por lo que su papel directivo habrá de ser fundamental en la conciliación de los intereses de los diversos grupos sociales de la demarcación.⁶¹

Otra de las razones por la cual se señala la importancia del Presidente Municipal, es porque precisamente este funcionario encabeza las relaciones que tiene el Municipio con el Estado al que pertenece y con la Federación, así como los organismos públicos y privados.

2.3.2 Síndicos

El artículo 52 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala que los síndicos municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los Ayuntamientos.

Carlos Quintana Roldán, señala: “Etimológicamente el término ‘sídico’ se deriva de los vocablos griegos: *sin* que significa con, y, *dixé* que se traduce como justicia. Por ende síndico es aquel que procura la justicia.

En efecto, la figura del síndico municipal se origina en el *defensor civitatis* del Municipio romano del Bajo Imperio, cuya misión era velar por los intereses municipales y por los derechos de sus ciudadanos”.⁶²

El artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece las atribuciones de los síndicos.

⁶¹ Vid. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., op. cit., p. 225.

⁶² Íbidem, p. 236.

Artículo 53.- Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que estos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;
- II. Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal;
- III. Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo; y
- IV. Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo;
- V. Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la tesorería e informar de los resultados al Ayuntamiento;
- VI. Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del Ayuntamiento;
- VII. Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos;
- VIII. Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales, para ello tendrán un plazo de ciento veinte días hábiles, contados a partir de la adquisición;
- IX. Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad, para iniciar los trámites correspondientes tendrán un plazo de ciento veinte días hábiles contados a partir de aquel en que concluyo el proceso de regularización. En el caso de que no fuera posible realizar la inscripción por razones justificadas, se podrá solicitar una prórroga, que le será concedida por el cabildo, hasta por igual término y por una sola vez;
- X. Practicar, a falta del agente del Ministerio Público, las primeras Diligencias de averiguación previa o aquellas que sean de notoria urgencia remitiéndolas al agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro del término de veinticuatro horas y vigilar que los Oficiales Calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos;

- XI. Participar en los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas;
- XII. Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas;
- XIII. Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios;
- XIV. Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia.

De acuerdo con lo anterior podemos decir, que debido a las atribuciones que le son asignadas al Síndico, éste debería de ser abogado o tener una formación jurídica, tomando en cuenta que tiene a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio.

2.3.3 Regidores

Los regidores representan el mayor número de integrantes del ayuntamiento y su función básica es la vigilancia del ramo de la administración que le haya correspondido, así como su participación dentro del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del ayuntamiento. El número de regidores es variable, tanto de los que son electos por mayoría relativa, como los de representación proporcional.

Iván Ramírez Chavero, afirma que: Los regidores son los miembros del ayuntamiento que tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal”.⁶³

De la lectura del artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se desprende que las atribuciones de los Regidores, son las siguientes:

1. Asistir puntualmente a las sesiones de Cabildo.

⁶³ RAMÍREZ CHAVERO, Iván, op. cit., p. 101

2. Suplir al Presidente Municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por la Ley Orgánica Municipal.
3. Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el Ayuntamiento.
4. Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el Ayuntamiento y aquéllas que le designe en forma concreta el Presidente Municipal.
5. Proponer al Ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal.
6. Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el Ayuntamiento.

2.3.4 Autoridades Auxiliares del Ayuntamiento

Las autoridades auxiliares municipales dentro del Ayuntamiento son los delegados y subdelegados, y los jefes de sector o de sección y jefes de manzana que designe el Ayuntamiento.

Iván Ramírez Chavero, comenta que: “Las acciones del ayuntamiento en todo el territorio municipal se realizan a través de las autoridades auxiliares, éstas actúan en cada localidad como representantes políticos y administrativos del ayuntamiento”.⁶⁴

El artículo 57 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala que las autoridades auxiliares municipales ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delegue el Ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo establecido en la ley en comento, el Bando Municipal y los reglamentos respectivos.

A los delegados y subdelegados les corresponde:

⁶⁴ Íbidem., p. 103

- a. Vigilar el cumplimiento del Bando Municipal, de las disposiciones reglamentarias que expida el Ayuntamiento y reportar a la dependencia administrativa correspondiente, las violaciones a las mismas.
- b. **Coadyuvar con el Ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas que de él se deriven.**
- c. Auxiliar al secretario del Ayuntamiento con la información que requiera para expedir certificaciones.
- d. Informar anualmente a sus representados y al Ayuntamiento, sobre la administración de los recursos que en su caso tenga encomendados, y del estado que guardan los asuntos a su cargo.
- e. Elaborar los programas de trabajo para las delegaciones y subdelegaciones, con la asesoría del Ayuntamiento.

A los jefes de sector o de sección y de manzana, les corresponde:

- a. Colaborar para mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar, reportando ante los cuerpos de seguridad pública, a los oficiales calificadores las conductas que requieran de su intervención.
- b. Elaborar y mantener actualizado el censo de vecinos de la demarcación correspondiente.
- c. Informar al delegado las deficiencias que presenten los servicios públicos municipales.
- d. Participar en la preservación y restauración del medio ambiente, así como en la protección civil de los vecinos.

De igual manera en el ordenamiento en comento se establecen los actos que no pueden realizar los delegados y subdelegados, siendo los siguientes:

- a. Cobrar contribuciones municipales sin la autorización expresa de la ley.
- b. Autorizar ningún tipo de licencia de construcción y alineamiento o para la apertura de establecimientos.

- c. Mantener detenidas a las personas, sin conocimiento de las autoridades municipales.
- d. Poner en libertad a los detenidos en flagrancia por delito del fuero común o federal.
- e. Autorizar inhumaciones y exhumaciones.
- f. Hacer lo que no esté previsto en esta Ley y en otros ordenamientos municipales.

Por lo que se refiere a la elección de Delegados y Subdelegados esta se sujetará al procedimiento establecido en la convocatoria que al efecto expida el Ayuntamiento. Por cada Delegado y Subdelegado deberá elegirse un suplente. La elección de los Delegados y Subdelegados se realizará en la fecha señalada en la convocatoria, que deberá ser entre el último domingo de octubre y el 15 de noviembre del primer año de gobierno del Ayuntamiento.

Los requisitos para poder desempeñar los cargos de delegado o subdelegado o jefe de manzana son los siguientes:

- A. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- B. Ser vecino de la delegación, subdelegación municipal o manzana respectiva.
- C. Ser de reconocida probidad.

2.3.5 Comisiones del Ayuntamiento

El artículo 64 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala que los Ayuntamientos, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, podrán auxiliarse por:

- a) Comisiones del Ayuntamiento.
- b) Consejos de participación ciudadana.
- c) Organizaciones sociales representativas de las comunidades.

- d) Otras organizaciones que determinen las leyes y reglamentos o los acuerdos del Ayuntamiento.

Por lo que respecta a las Comisiones del Ayuntamiento, sus integrantes serán nombrados por éste, entre sus miembros a propuesta del Presidente Municipal.

Como se establece en el artículo 66 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, las Comisiones del Ayuntamiento serán responsables de estudiar, examinar y proponer al Ayuntamiento los acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal, así como de vigilar y reportar al propio Ayuntamiento sobre los asuntos a su cargo y sobre el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que dicte el cabildo.

Las Comisiones podrán celebrar reuniones públicas en las localidades del Municipio, para tener conocimiento de la opinión de sus habitantes. De igual manera, en aquellos casos en que sea necesario, podrán solicitar asesoría externa especializada.

Las comisiones serán determinadas por el Ayuntamiento de acuerdo a las necesidades del Municipio y podrán ser permanentes o transitorias.

Serán permanentes:

1. Las Comisiones de Gobernación, de Seguridad Pública, Tránsito y de Protección Civil, que le corresponden al Presidente Municipal.
2. Comisión de Planeación para el Desarrollo, que estará a cargo del Presidente Municipal.
3. Comisión de hacienda, que presidirá el síndico o el primer síndico, cuando haya más de uno.
4. Comisión de agua, drenaje y alcantarillado.
5. Comisión de mercados, centrales de abasto y rastros.
6. Comisión de alumbrado público.

7. Comisión de obras públicas y desarrollo urbano.
8. Comisión de fomento agropecuario y forestal.
9. Comisión de parques, jardines y panteones.
10. Comisión de cultura, educación pública, deporte y recreación.
11. Comisión de turismo.
12. Comisión de preservación y restauración del medio ambiente.
13. Comisión de empleo.
14. Comisión de salud pública.
15. Comisión de población.
16. Comisión de revisión y actualización de la reglamentación municipal.

Serán transitorias:

Las Comisiones que se designen para la atención de problemas especiales o situaciones emergentes o eventuales de diferente índole y quedarán integradas por los miembros que determine el Ayuntamiento, coordinadas por el responsable del área competente.

Un aspecto importante es el que las comisiones del Ayuntamiento coadyuvarán en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y en su evaluación.

2.4 Servicios y Funciones Públicas Municipales

Los servicios públicos municipales se encuentran previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 115 fracción III, en donde se establece que los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua Potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de residuos.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

- d) Mercados y centrales de abastos.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 constitucional, policía preventiva municipal y tránsito.

Iván Ramírez Chavero, sostiene que: “Los servicios públicos municipales pueden ser definidos, como aquellas actividades que realiza el ayuntamiento de manera uniforme y continua, para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad ”.⁶⁵

Por otra parte, Manuel Añorve Baños, comenta que: “Los servicios públicos municipales juegan un papel importante dentro de las funciones que desempeña el ayuntamiento, ya que a través de ellos se refleja el buen funcionamiento de la administración y se responde a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar las condiciones de vida”.⁶⁶

De acuerdo con que afirma Carlos F. Quintana Roldán, podemos definir a los servicios públicos municipales de la siguiente manera:

- A. **Suministro de Agua Potable.** Actividad encaminada a satisfacer la necesidad que tiene la población de disponer de agua apta para el consumo humano y doméstico.
- B. **Drenaje.** Actividad destinada a satisfacer la necesidad que tiene la población municipal de recolectar, alejar y disponer de las aguas servidas y pluviales, para su tratamiento, reutilización o reencauzamiento, sin deterioro del ecosistema.

⁶⁵ Íbidem, p. 131

⁶⁶ AÑORVE BAÑOS, Manuel, Servicios Públicos Municipales, Porrúa, México, 1988, p. 84

- C. **Alumbrado Público.** Actividad destinada a satisfacer la necesidad que tiene la población de disponer durante la noche en la vía pública de la iluminación suficiente para advertir los obstáculos que pueden obstruir el tránsito especialmente al peatonal y percibir la presencia de otras personas.
- D. **Limpia y Recolección de Residuos Sólidos.** Actividad atribuida a la Administración Pública a la que se suma la participación ciudadana. Consiste en el aseo de la vía pública y de los lugares públicos urbanos, complementado por el retiro o recolección de basura y residuos sólidos, y su consiguiente transporte a zonas idóneas, para que mediante actividades socioeconómicas residuales de interés públicos, se procederá a su clasificación, tratamiento y adecuada disposición final, con la finalidad de satisfacer la necesidad que tiene la población de tener un ambiente sano.
- E. **Mercados y Centrales de Abasto.** Actividad cuya finalidad es satisfacer la necesidad que tiene la población de contar con un adecuado aprovisionamiento de los productos y servicios indispensables para la alimentación y la economía.
- F. **Panteones.** Actividad destinada a satisfacer la necesidad de cremar, inhumar, exhumar o reinhumar los cadáveres y restos humanos.
- G. **Rastro.** Actividad destinada a satisfacer la necesidad de consumir alimentos cárnicos en condiciones aptas para el consumo humano.
- H. **Calles, Parques y jardines.** El Municipio tiene la obligación de construir, mantener, reparar, remodelar y equiparar las calles, parques y jardines. La calle es el área destinada al tránsito urbano ya que forma parte de la vía pública, ya sea que se utilice al libre tránsito o para dar acceso vehicular y peatonal, la calle debe tener un nombre, número o cualquier otro indicador que permita su identificación y localización. Los parques son áreas destinadas a la recreación, en donde la población puede estar en contacto con la naturaleza, realizar paseos, excursiones campestres y todas esas actividades de libre esparcimiento. Mientras que los jardines

son áreas verdes, donde se cultivan plantas y flores, cuya función es preponderantemente ornamental, dando un aspecto bello al entorno urbano.⁶⁷

2.4.1 Importancia y Características de los Servicios Públicos Municipales

La importancia de los servicios públicos municipales radica en que la prestación de los mismos es indispensable para elevar el nivel de vida de los habitantes y mejorar las condiciones de las comunidades. Una adecuada administración municipal se puede conocer por la cantidad y calidad de servicios públicos prestados, ya que mediante éstos el gobierno municipal muestra su compromiso con la población.

Las características fundamentales de los servicios públicos, son las siguientes:

- a. **Planeación de los Servicios Públicos Municipales.** La Planeación permite que los Ayuntamientos mejoren sus sistemas operativos y apliquen con mayor eficiencia los recursos financieros que los gobiernos federales y estatales, les transfieren para el Desarrollo Municipal.
- b. **Continuidad y Permanencia.** Se refiere a que los servicios públicos deben ser proporcionados de manera regular y continua, que no haya interrupciones en su prestación.
- c. **Uniformidad.** La uniformidad se refiere a la medida y calidad con la que se prestan los servicios públicos, ya que el incremento de las necesidades determina a su vez el incremento de los servicios públicos.
- d. **Igualdad.** Se refiere a que los servicios públicos deberán prestarse igualmente a todos los habitantes de la comunidad.
- e. **Adecuación.** Significa que los servicios públicos deben responder en cantidad y calidad a las necesidades de los habitantes, es decir, que sean adecuados a la realidad que vive el Municipio para ello es

⁶⁷ Vid. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., op. cit., pp. 437, 438, 439 y 440.

indispensable contar con el equipo, personal e instalación para cubrir las demandas que presente la comunidad.⁶⁸

2.4.2 Planeación de los Servicios Públicos Municipales

Hoy en día el Municipio tiene que cumplir con obligaciones cada vez mayores en materia de servicios públicos, en una sociedad cada vez más demandante, por lo que es importante la planeación como medio para alcanzar el progreso económico, social y cultural atendiendo a las necesidades básicas de los pobladores para mejorar su calidad de vida. La Planeación del Desarrollo Municipal es un sistema moderno que permite alcanzar mejores niveles de bienestar para los miembros de las comunidades.

Iván Ramírez Chavero, sostiene que: “Es a través de la planeación como los ayuntamientos podrán mejorar sus sistema operativos y aplicar con mayor eficiencia los recursos financieros que los gobiernos federal y estatal, les transfieren para el desarrollo municipal, ante la escasez de recursos, la planeación apoyará y orientará en orden de importancia para indicar los servicios de qué tipo, clase o nivel del municipio deben otorgárseles”.⁶⁹

La planeación de los servicios públicos municipales entendiéndola dentro de la Planeación del Desarrollo Municipal, es una de las primeras acciones que deben realizar los ayuntamientos para reducir la incertidumbre respecto al futuro de la sociedad, ya que a través de dicha planeación el ayuntamiento puede desarrollar sus tareas de manera organizada, eficaz y responsable de modo que pueda satisfacer con oportunidad las necesidades y demandas de la población.

⁶⁸ Vid. RAMÍREZ CHAVERO, Iván, op. cit., p. 138.

⁶⁹ Ídem.

CAPÍTULO 3

REGULACIÓN JURÍDICA DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL

3.1 Marco Jurídico de la Planeación del Desarrollo Municipal

El carácter obligatorio del Plan de Desarrollo Municipal se encuentra en una amplia y diversa estructura jurídica cuya aplicación queda sujeta a las diferentes normas y leyes emanadas de los tres órganos de gobierno que aseguran su cumplimiento. El Plan de Desarrollo Municipal es un eslabón del Sistema Nacional de Planeación, que para el caso de los municipios del Estado de México, queda establecido en el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios.

El conjunto de normas jurídicas que dan fundamento legal a la formulación, integración, ejecución, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal, en los ámbitos estatal y municipal tienen su base legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios y su Reglamento y, en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

3.1.1 Ámbito Federal

Dentro del ámbito federal encontramos los artículos 25, 26 letra A y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 2, 20 y 33 de la Ley Federal de Planeación.

3.1.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 25 establece la atribución al Estado como responsable del Desarrollo Económico Nacional, para garantizar que sea integral y sustentable,

que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la misma Constitución.

De igual manera establece que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga la Constitución. Al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

Iván Ramírez Chavero, comenta que: “El artículo 25 otorga al Estado mexicano el papel rector de la economía nacional y lo responsabiliza de garantizar el desarrollo económico y social de la nación”.⁷⁰

El artículo 26, letra A, establece que el Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional que imprima: solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación. Dicha planeación será democrática y mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. De igual manera establece que habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

⁷⁰ RAMÍREZ CHAVERO, Iván, op. cit., p. 186.

La planeación se realizará con la participación de los diversos sectores sociales. Para ello la ley faculta al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Así mismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que mediante convenios con los gobiernos de las Entidades Federativas induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

De modo que en dicho artículo se fijan las bases para establecer el Sistema Nacional de Planeación Democrática, garantizando así la participación de las entidades federativas y de sus municipios en la responsabilidad de definir y alcanzar los objetivos de los programas de gobierno.

El artículo 115 constitucional párrafo primero, establece la forma de gobierno que adoptaran los Estados para su régimen interior.

Artículo 115 constitucional párrafo primero.

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...

El marco principal de actuación de los municipios se establece en el artículo 115 constitucional, que se refiere fundamentalmente a las competencias y recursos hacendarios asignados al municipio. Señala también, que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas estarán facultados para:

- a. Formular, aprobar y administrar la zonificación y **planes de desarrollo urbano municipal**.
- b. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.

- c. Participar en la formulación de planes de desarrollo regional los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia.
- d. Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia en sus jurisdicciones territoriales.
- e. Invertir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- f. Otorgar licencias y permisos para construcciones.
- g. Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.
- h. Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial.
- i. Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

De la misma manera establece que el Municipio Libre estará integrado bajo las siguientes bases:

1. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.
2. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.
3. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que la misma Constitución señala.
4. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.
5. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los

Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

6. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado.

3.1.1.2 Ley Federal de Planeación

En este ordenamiento jurídico se establece y señala:

- A. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo.
- B. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- C. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable.
- D. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas.
- E. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

El artículo 2° señala que la planeación debe llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo sustentable y deberá basarse en los siguientes principios:

- a. Fortalecimiento de la soberanía, independencia y autodeterminación en lo político, económico y cultural.

- b. Preservar y perfeccionar el régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.
- c. Respetar la igualdad de derechos, y la atención a las necesidades básicas de la población.
- d. Respeto irrestricto de las garantías individuales y libertades, y derechos sociales y políticos.
- e. El fortalecimiento del pacto federal y municipio libre.
- f. El equilibrio de los factores de producción que proteja y promueva el empleo.
- g. La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres así como promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo de los bienes.

De la lectura del artículo 20, se desprende que para la planeación democrática el Estado tendrá la participación y consulta de los diversos grupos sociales con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y programas.

El artículo 33 menciona que en todos los casos, los gobiernos de las entidades y municipales deberán coadyuvar en el ámbito de sus jurisdicciones en la consecución de los objetivos de la planeación nacional. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.

3.1.2 Ámbito Estatal

Dentro del ámbito estatal encontramos los artículos 61 fracción XLIII, 77 fracción VI, 122 y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; el artículo 19 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios; los artículos 18 fracción I, 50, 51, 52 y 53 del Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

3.1.2.1 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y las leyes que de ella se derivan regulan en el ámbito Estatal la estructura de gobierno y la administración, el funcionamiento del poder político municipal, las facultades de sus órganos y las finanzas municipales. Dispone que el Estado conducirá y orientará la Planeación Democrática donde concurren los distintos sectores de la población, y faculta al ejecutivo para establecer los mecanismos de participación social en el Sistema Estatal de Planeación, estableciéndose los lineamientos generales de planeación en el artículo 61 Constitucional.

El artículo 61 en su fracción XLIII, establece la viabilidad de los municipios para que:

- a) Previo acuerdo entre sus ayuntamientos, se coordinen y asocien con uno o más municipios de otras entidades federativas, para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponda.
- b) Mediante la declaratoria correspondiente integren con el Gobierno del Estado, zonas metropolitanas para la coordinación de los planes, programas y acciones, de estos entre sí o del Estado y sus municipios con planes federales o de entidades federativas colindantes; para lo cual asignará los presupuestos respectivos.

La fracción VI del artículo 77 establece la facultad del Gobernador del Estado para planear y conducir el desarrollo integral de Estado; formular, aprobar, desarrollar, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo, planes sectoriales, metropolitanos y regionales, y los programas que de éstos se deriven. En los procesos de planeación metropolitana y regional deberá consultarse a los ayuntamientos.

El artículo 122 señala que los municipios ejercerán las facultades señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera coordinada con el Gobierno del Estado, de acuerdo con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos a que se refiere el artículo 139.

En el artículo 139 se establece que el desarrollo de la Entidad se sustenta en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, que tiene como base el Plan de Desarrollo del Estado de México.

El Sistema Estatal de Planeación Democrática se integra por los planes y programas que formulan las autoridades estatales y municipales, con la participación de la sociedad, para el desarrollo de la Entidad.

El desarrollo de la Entidad debe ser atendiendo el planteamiento de la problemática en base a la realidad objetiva, la proyección genérica de los objetivos para la estructuración de planes, programas y acciones que regirán el ejercicio de sus funciones públicas, su control y evaluación.

Señala también que los planes, programas y acciones que formulen y ejecuten los Ayuntamientos en las materias de su competencia, se sujetarán a las disposiciones legales aplicables y serán congruentes con los planes y programas federales y estatales. Los ciudadanos del Estado podrán participar en la formulación de planes y programas estatales y municipales, para el desarrollo armónico y ordenado de las comunidades.

Para la planeación y ejecución de acciones, el Gobernador del Estado y los Ayuntamientos, por conducto de aquél, podrán celebrar con la Federación, el Distrito Federal y con las entidades federativas colindantes con el Estado, convenios para la creación de comisiones en las que concurren y participen con apego las leyes de la materia. Estas comisiones podrán ser creadas al interior del Estado, por el Gobernador del Estado y los Ayuntamientos.

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

3.1.2.2 Ley de Planeación del Estado de México y Municipios

La Ley de Planeación del Estado de México y Municipios es la base para la planeación y coordinación entre diferentes instancias de gobierno. Esta ley establece las normas y procedimientos para la planeación del desarrollo integral, conforme a estrategias y lineamientos emanados del Plan Nacional de Desarrollo y en particular del Plan Estatal de Desarrollo; la formulación del Plan se realizará mediante el Sistema Estatal de Planeación Democrática. Formarán parte de este sistema las dependencias y entidades de la administración pública estatal, y los sectores social y privado que por sus actividades, tengan participación en el desarrollo de las acciones gubernamentales.

Asimismo, se destaca el contenido de los planes tanto estatal como municipal: objetivos generales; estrategias y prioridades de desarrollo integral; previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; los lineamientos de política global, sectorial, regional y municipal; instrumentos y unidades responsables de la ejecución de los programas contenidos en el Sistema Estatal de Planeación Democrática.

En su artículo 19, determina para los Ayuntamientos, entre otras competencias, la de establecer los órganos, unidades administrativas o servidores públicos que lleven a cabo las labores de información, planeación, programación y evaluación; así como la de garantizar mediante los procesos de planeación estratégica la congruencia administrativa con las acciones que habrán de realizar para alcanzar los objetivos, metas y prioridades estratégicas de desarrollo municipal.

El Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, en la fracción I, del artículo 18, establece lo siguiente: Es responsabilidad de los Ayuntamientos elaborar conforme a los criterios y metodología que el Ejecutivo del Estado proponga a través de la Secretaría, los planes de desarrollo y sus programas al inicio de cada periodo constitucional de Gobierno, los cuales, una vez aprobados por el Cabildo, deberán ser documentados en el Registro Estatal de Planes y Programas, y presentados a la H. Legislatura Local a través de la Contaduría General de Glosa.

El artículo 50 de dicho reglamento, define al Plan de Desarrollo Municipal de la siguiente manera:

Artículo 50. El Plan de Desarrollo Municipal, es el instrumento rector de la Planeación Municipal, en el que deberán quedar expresadas claramente las prioridades, objetivos, estrategias y líneas generales de acción en materia económica, política y social para promover y fomentar el desarrollo integral y el mejoramiento en la calidad de vida de la población y orientar la acción de éste orden de gobierno y los grupos sociales del municipio hacia ese fin. En su elaboración e integración quedarán incluidas las propuestas planteadas por los distintos sectores de la sociedad, a través de los mecanismos de participación y consulta popular instituidos por el COPLADEMUN.

El artículo 51 señala como deberá ser la estructura del Plan de Desarrollo Municipal, siendo la siguiente:

1. Tesis y proyecto político a desarrollar durante el periodo del gobierno municipal.
2. Diagnóstico económico, político y social del municipio.
3. Visión del Desarrollo Municipal a diez años.
4. Prioridades generales del Plan.
5. Objetivos, estrategias y líneas de acción por cada proyecto incluido.
6. Metas terminales a alcanzar al término de la gestión municipal así como metas anuales.

7. Mecanismos e instrumentos para la evaluación del Plan.
8. Propuesta de estructura orgánica-administrativa del gobierno municipal para cumplir los objetivos del Plan.

En el artículo 52 de este mismo ordenamiento establece que para propiciar una continuidad en los esfuerzos que se realizan en la gestión municipal y promover la adecuada vinculación de las acciones a mediano y largo plazos, el Plan de Desarrollo Municipal deberá establecer en forma clara y específica los objetivos a lograr durante cada uno de los tres años que abarca el periodo de gobierno.

De la lectura del artículo 53 se desprende que el Plan de Desarrollo Municipal se conformará asumiendo una estructura programática lo más apegada a la utilizada en la administración del Gobierno del Estado de México, a efecto de homologar y dar congruencia al Sistema Estatal de Planeación Democrática para el Desarrollo; para lo cual la Secretaría proporcionará asesoría y asistencia a los municipios que así lo soliciten.

3.1.3 Ámbito Municipal

Dentro del ámbito municipal encontramos a los artículos 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121 y 122 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

3.1.3.1 Ley Orgánica Municipal del Estado de México

En la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se establecen las atribuciones de los Ayuntamientos para la formulación de planes y programas que contribuyan al desarrollo del municipio; los espacios y mecanismos de participación de los habitantes y las organizaciones del mismo; el contenido de los planes, su obligatoriedad, los plazos para su elaboración y el mecanismo para efectuar las modificaciones pertinentes.

En el artículo 114 establece que el Plan de Desarrollo Municipal deberá ser elaborado en forma democrática y participativa.

Artículo 114. Cada Ayuntamiento elaborará su Plan de Desarrollo Municipal y los programas de trabajo necesarios para su ejecución, en forma democrática y participativa.

El artículo 115 señala que los procesos de planeación estarán a cargo de las dependencias, órganos o servidores públicos que para tal efecto determinen los Ayuntamientos.

Artículo 115. La formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del plan y programas municipales, estarán a cargo de los órganos, dependencias o servidores públicos que determinen los Ayuntamientos conforme a las normas legales de la materia y las que cada cabildo determine.

El artículo 116 del ordenamiento en comento señala que el plazo para la elaboración, aprobación y publicación del Plan de Desarrollo Municipal es dentro de los primeros cuatro meses de la gestión municipal y su evaluación deberá realizarse anualmente.

Los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal quedan señalados en el artículo 117 del ordenamiento en comento y son los siguientes:

- A. Atender las demandas prioritarias de la población.
- B. Propiciar el desarrollo armónico del municipio.
- C. Asegurar la participación de la sociedad en las acciones del gobierno municipal.
- D. Vincular el Plan de Desarrollo Municipal con los planes de desarrollo federal y estatal.
- E. Aplicar de manera racional recursos financieros para el cumplimiento del plan y los programas de desarrollo.

El artículo 118 señala el contenido mínimo de un Plan de Desarrollo Municipal, el cual deberá ser el siguiente:

- a. Diagnóstico sobre las condiciones económicas y sociales del municipio.
- b. Metas a alcanzar.
- c. Estrategias a seguir.
- d. Plazos de ejecución.
- e. Dependencias y organismos responsables de su cumplimiento.
- f. Bases de coordinación y concertación que se requieren para su cumplimiento.

El Plan de Desarrollo Municipal se complementará con programas anuales sectoriales de la administración municipal y con programas especiales de los organismos desconcentrados y descentralizados de carácter municipal. Los ayuntamientos proveerán lo necesario promover la participación ciudadana y consulta populares en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (artículos 119 y 120 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México).

Los ayuntamientos publicarán su Plan de Desarrollo Municipal en la Gaceta Municipal durante el primer año de su gestión y lo difundirán en forma extensa. El Plan y los programas que de éste se deriven serán obligatorios para las dependencias de la administración pública municipal y en general para las entidades públicas de carácter municipal (artículos 121 y 122).

El artículo 122 segundo párrafo señala que el Plan y los programas pueden ser modificados o suspendidos siguiendo el mismo procedimiento para su elaboración, aprobación y publicación, cuando así lo demande el interés social o lo requieran las circunstancias de tipo técnico o económico.

Todos estos ordenamientos jurídicos y las demás leyes aplicables, dan sustento legal a los gobiernos municipales para elaborar, en el marco del

Sistema Nacional de Planeación Democrática, un plan rector bajo el cual se conduzca la gestión pública municipal.

3.2 Instrumentos para la Planeación del Desarrollo Municipal

En México existe una larga experiencia, aunque poco eficaz, de planeación y programación de objetivos y metas a cumplir por las entidades públicas. En este sentido el Municipio también ha participado como parte de múltiples tareas de planeación del desarrollo, a través de convenios con el Estado y con la Federación.⁷¹

El procedimiento para la Planeación del Desarrollo Municipal requiere de la participación de los gobiernos federal, estatal y municipal, para esto existen los siguientes instrumentos de coordinación:

- a) Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE).
- b) Convenio de Desarrollo Social (CDS).
- c) Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM).
- d) Convenio de Coordinación Estado-Municipio (CODEM).

3.2.1 Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal

El COPLADE es un organismo público descentralizado del gobierno estatal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es aplicar los diversos mecanismos de concertación, participación y coordinación del Gobierno del Estado con los ciudadanos y organizaciones sociales y privados, así como con los gobiernos federal, entidades federativas y municipios, así mismo será coadyuvante en la integración, elaboración, evaluación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo.

⁷¹ Vid. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., op. cit., p. 497.

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México tiene como objetivos principales los siguientes:

1. Impulsar los mecanismos necesarios para fortalecer el régimen republicano, representativo, democrático y federal, mediante la coordinación y participación de la sociedad en la planeación democrática para el desarrollo con base en los principios que rigen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
2. Fortalecer el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios.
3. Constituirse como el espacio que facilita la coordinación y concertación para dar congruencia y alineación a los planes y programas del Estado de México con el Plan Nacional de Desarrollo, y estos con los Planes de Desarrollo Municipal.
4. Ser el espacio donde la sociedad, el gobierno y el sector privado interactúan para conducir la planeación del desarrollo del Estado, a través de los planes y programas.

Sus funciones son las siguientes:

- a. Operar los mecanismos de coordinación del Gobierno del Estado de México con los grupos y organizaciones sociales y privados.
- b. Efectuar los mecanismos coordinación con el Gobierno Federal, con los gobiernos de de las entidades federativas y de los municipios.
- c. Contribuir en la integración, elaboración, evaluación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo.
- d. Promover la participación de los habitantes y de los grupos y organizaciones sociales y privados a través de la incorporación de sus aspiraciones y demandas a la estrategia del desarrollo.
- e. Coordinarse con los titulares de las representaciones federales en el estado, para verificar que los programas, proyectos y acciones que se

desarrollan en la entidad, garanticen su efectiva ejecución y beneficio social en el marco de la planeación democrática.

- f. Operar los mecanismos de concertación y participación ciudadana para la integración del Plan de Desarrollo del Estado de México.

El COPLADE está integrado por:

- A. Un presidente, que es el gobernador del estado.
- B. Un coordinador general, que es un funcionario estatal nombrado por el gobernador.
- C. Un secretario técnico, que es el delegado de la Secretaría de Desarrollo Social.
- D. Representantes de los sectores social y privado.
- E. Secretarías Estatales.
- F. Ayuntamientos de la Entidad.

3.2.2 Convenio de Desarrollo Social

En el marco del sistema nacional de planeación democrática, el plan nacional de desarrollo establece que la vertiente de coordinación entre la federación y los estados se llevará a cabo a través del Convenio de Desarrollo Social.

El CDS constituye un acuerdo de colaboración entre el gobierno federal y el de la entidad federativa, por medio del cual se concertan compromisos jurídicos, financieros y programáticos, para desarrollar las acciones previstas en los planes y programas de desarrollo.

Este convenio contiene diversos programas, mediante los cuales la federación transfiere a estados y municipios recursos suficientes para cumplir los compromisos derivados de los planes y programas de desarrollo, donde se conjunta la acción de los tres órdenes de gobierno.

Los recursos que por medio del CDS se destinan a estos programas son canalizados al impulso de:

- a. Proyectos productivos
- b. Equipamiento urbano
- c. Empleo
- d. Educación
- e. Vivienda
- f. Medio ambiente

Este convenio lo suscriben el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados, con vigencia de un ejercicio fiscal, renovable anualmente. Dicho instrumento pretende el concurso de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad, integrando acciones de coordinación institucional, de la Federación y los Estados, e impulsando una participación fundamental de los gobiernos municipales.

El modelo del convenio se compone de un apartado de antecedentes y de once capítulos, con cláusulas donde se establecen las obligaciones y compromisos de las instancias de gobierno.

El objetivo primordial del convenio radica en definir y establecer criterios, estrategias y recursos financieros para la ejecución coordinada de proyectos entre los ejecutivos federal y estatal, con la participación del municipio, pretende llevar a cabo la ejecución de las acciones determinadas por el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Estatal de Desarrollo, principalmente en la generación del empleo atención a regiones prioritarias, impulsar el desarrollo institucional municipal.

Carlos F. Quintana Roldan, afirma que: “El convenio es también un marco jurídico de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, puesto que puede dar origen a la suscripción de acuerdos o convenios de coordinación, convenios de reasignación y anexos de ejecución, cuando en

estas acciones participé el municipio y grupos sociales se suscribirán Convenios de Concertación”.⁷²

En la estructura del convenio se instituye el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), como el órgano básico de planeación del desarrollo estatal, en donde participan ambas partes en el diseño de metodologías, instrumentos, mecanismos y esquemas para la planeación, a partir de los programas rectores de desarrollo regional.

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado contará con subcomités entre ellos el de Desarrollo Institucional Municipal, de ordenamiento territorial, de equidad y género; de etnodesarrollo y de atención a regiones prioritarias.

El Desarrollo Institucional Municipal de igual manera se prevé en este convenio en un capítulo especial llamado “Del Desarrollo Institucional Municipal”, conforme al cual los ejecutivos federal y estatal convienen en promover e impulsar el desarrollo institucional de los Municipios, principalmente en materia de planeación. De modo que se formulará el Programa de Desarrollo Institucional Municipal del Estado, por parte del ejecutivo local, con la participación de los municipios, quienes podrán adoptar los lineamientos normativos que deriven de dicho programa, para su gobierno interno.

Asimismo, el Convenio promueve el establecimiento de la figura de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, como órgano fundamental para la operación y desarrollo del Fondo para la Infraestructura Social Municipal previsto en el artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal. Este organismo también funcionará en subcomités, con participación de los sectores sociales.

En el Convenio de Desarrollo Social también se establecen diversos mecanismos de solución para el incumplimiento de las obligaciones derivadas

⁷² QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., op. cit., p. 498.

del convenio imputables a las partes, en primer término bastará la comunicación por escrito, en el supuesto de que se trate de caso fortuito o fuerza mayor; determinación de responsabilidades administrativas, civiles y penales, cuando el incumplimiento sea por dolo, culpa o negligencia de los servidores públicos, suspensión de la radicación de recursos federales e inclusive su reintegro, si en el ejercicio de funciones se detectan desviaciones por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por la Secretaría de Desarrollo Social. Por último, de las controversias que se susciten con motivo del ejercicio del convenio conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.2.3 Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal

El COPLADEM es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto del ejecutivo estatal por ley del congreso local. Encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del plan municipal de desarrollo es el mecanismo más adecuado de participación y decisión entre la comunidad y el gobierno municipal.

El COPLADEM se integra por:

- a) Un presidente, que es el mismo Presidente Municipal.
- b) Un coordinador, que es designado por el presidente municipal.
- c) Un secretario técnico, que es el coordinador del COPLADE de la entidad federativa correspondiente.
- d) Los representantes de las dependencias de la administración pública estatal y federal.
- e) Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, designados por el presidente municipal.
- f) Representantes de los sectores social y privado.

3.2.4 Convenio de Coordinación Estado – Municipio

Este convenio es celebrado por el gobierno de la entidad federativa con sus respectivos gobiernos municipales, para transferir recursos, realizar acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal.

Los compromisos derivados de este tipo de convenios se ejecutan de manera coordinada atendiendo entre otros, los siguientes aspectos:

- A. Programas de inversión y gasto estatal a favor del municipio.
- B. Promoción y fomento económico.
- C. Administración de obras y servicios públicos.
- D. Adquisición y suministro de bienes municipales.

En la práctica los convenios Estado- Municipio son instrumentos administrativos para la coordinación y colaboración entre el gobierno estatal y los ayuntamientos. El alcance del convenio en materia de prestación de servicios públicos varía en función del grado de transferencia propuesto por el ayuntamiento y las características de cada servicio en particular.

Este instrumento tiene su fundamento legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, asumiendo un gobierno republicano y federal, posibilita a las entidades federativas la realización de convenios con sus Municipios para cumplir la necesaria prestación de servicios públicos, además de que las Constituciones locales contemplan esa alternativa de prestación. De la misma manera a través de la Ley Orgánica Municipal, Reglamentos, Bandos de Policía y Buen Gobierno, se establecen las normas y condiciones que rigen los convenios, así como las obligaciones y atributos de cada uno de los gobiernos participantes.

Los aspectos básicos que se deben tomar en cuenta para la celebración del Convenio de Coordinación Estado-Municipio, son los siguientes:

- a. Acordar en sesión de cabildo el tipo de servicio público que se prestará.

- b. El término no debe exceder del periodo de gestión de los ayuntamientos. Si sobrepasa este lapso de tiempo se requiere la autorización del Congreso Local.
- c. Es posible prorrogar estos convenios con la ratificación que hagan las administraciones siguientes al periodo en que se realizó.
- d. Elaborar un programa de capacitación para personal municipal que esté en posibilidades de hacerse cargo de la operación del servicio público coordinado, cuando las condiciones del Municipio lo aconsejen.
- e. Si la prestación del servicio público requiere de ejecución de alguna obra, se incluirá el costo de la misma, los planos, proyectos, especificaciones técnicas, el monto de las aportaciones que se pacten, el plazo de la ejecución, etcétera.
- f. Las condiciones en que el Municipio pueda cancelar o dar por terminado el convenio, como serían la disposición de la capacidad administrativa y financiera para su operación por el Municipio.
- g. Las bases económicas para su prestación.
- h. Marco jurídico de los servidores públicos que participen.
- i. Las formas de terminación y suspensión.
- j. Los beneficios directos al ayuntamiento como autoridad máxima del Municipio.

CAPÍTULO 4

LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL

4.1 La Planeación del Desarrollo Municipal

El Ayuntamiento como órgano de gobierno del Municipio, tiene la gran responsabilidad de contar con una administración pública que desarrolle sus tareas de manera organizada, eficiente y responsable, que permita aprovechar los recursos humanos, económicos y materiales a su cargo, con el objeto de satisfacer las demandas y necesidades de la población en materia de obras y servicios públicos.

La Planeación del Desarrollo Municipal se establece para reducir la incertidumbre respecto al futuro de la sociedad, planear puede entenderse como prevenir el futuro, decidir con anticipación qué hacer, cómo hacerlo, cuándo hacerlo y quién debe hacerlo.

Iván Ramírez Chavero, comenta que: “La planeación del desarrollo municipal es una actividad de racionalidad administrativa, encaminada a prever y adaptar armónicamente las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad, como son, entre otras:

Educación

Salud

Asistencia social

Vivienda

Servicios públicos

Mejoramiento de las comunidades rurales”.⁷³

Otra definición de Planeación Municipal es la que propone Reynaldo Robles Martínez, cuando dice que: “La planeación municipal es un sistema moderno y eficaz que permite alcanzar mejores niveles de bienestar a los

⁷³ RAMÍREZ CHAVERO, Iván, op. cit., p. 185.

miembros de las comunidades. Se entiende como la ordenación sistemática de ciertas acciones para establecer propósitos, objetivos, políticas y estrategias rectoras; asigna recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución y evalúa resultados; con el propósito de lograr la transformación de una institución determinada”.⁷⁴

De lo anterior podemos señalar, que la Planeación del Desarrollo Municipal es una de las primeras acciones que deben realizar los ayuntamientos para reducir la incertidumbre respecto al futuro, en él se establecen las líneas de acción que deben seguirse para cumplir con las necesidades básicas de la población como son: educación, salud, vivienda, asistencia social y servicios públicos.

José Mejía Lira, sostiene que: “A través de la planeación se orientarán las acciones que surgen de las necesidades y demandas, y que a la vez son generadoras de políticas públicas como respuestas gubernamentales. Es importante hacer mención que hasta ahora la planeación municipal se ha traducido principalmente en la elaboración de un documento llamado plan, más que en un proceso que sienta las bases de actuación de los diferentes agentes implicados”.⁷⁵

La planeación es un proceso sistemático de realizar bien las funciones municipales, es por ello que se debe establecer un orden en las acciones y metas como el siguiente:

- a) Realizar un estudio de las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales del Municipio.
- b) Determinar las competencias del Ayuntamiento.
- c) Jerarquizar y determinar la prioridad de las necesidades del Municipio.

⁷⁴ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, El Municipio, cuarta edición, Porrúa, México, 2000, pp. 327-328.

⁷⁵ MEJÍA LIRA, José, Problemática y Desarrollo Municipal, Plaza y Valdés, México, 1994, p. 17.

- d) Establecer los objetivos generales y estrategias de acción.
- e) Formular programas de adecuación y mejoramiento de las estructuras y formas de actuar.
- f) Establecer alternativas de solución.

Respecto a los objetivos que persigue la Planeación del Desarrollo Municipal, podemos señalar los siguientes:

1. Prever las acciones y recursos necesarios para el desarrollo económico y social del Municipio.
2. Movilizar los recursos económicos de la sociedad y encaminarlos al desarrollo de las actividades productivas.
3. Programar las acciones del gobierno municipal con un orden de prioridades.
4. Procurar el desarrollo urbano.
5. Promover la participación en la conservación del medio ambiente.
6. Promover el desarrollo armónico de la comunidad municipal.
7. Asegurar el desarrollo de todas las comunidades del Municipio.

La Planeación del Desarrollo Municipal debe estar encaminada a buscar la eficiencia y la eficacia de la administración pública municipal como la optimización y racionalidad en el manejo de los recursos humanos con que cuenta para lograr los principios de la planeación, los cuales son los siguientes:

- A. La búsqueda de la racionalidad entre los medios disponibles y los fines perseguidos.
- B. La conformación de una organización y establecimiento del control en las tareas realizadas por la administración pública, con el objetivo de hacer más eficientes sus funciones y legitimar su acción.
- C. La coordinación y organización administrativa.

- D. Fomentar la participación de los diferentes sectores sociales, con la finalidad de incorporar al plan de desarrollo municipal sus aspiraciones y demandas.
- E. La estructuración de un planteamiento completo en la toma de decisiones anticipadas, en el análisis y en la fijación de metas, en la evaluación de resultados, en el ahorro y racionalidad en el uso de los recursos y en la promoción del desarrollo económico y social.

Reynaldo Robles Martínez afirma que: “La planeación municipal se caracteriza por tener principios como:

- a) Facilitar a los presidentes municipales el ejercicio del poder y la administración del desarrollo local.
- b) Racionalizar la asignación de los recursos locales, el ordenamiento territorial y la generación de los servicios públicos.
- c) Ampliar la capacidad empresarial, de regularización y de promoción de actividades económicas, sociales, políticas y culturales del país en su conjunto.
- d) Crear condiciones para que los ayuntamientos puedan fijar objetivos, metas, estrategias y prioridades locales.
- e) Modernizar la gestión municipal, para facilitar la toma de decisiones, la delimitación de responsabilidades y la fijación del tiempo de ejecución de los programas, proyectos y tareas, así como la coordinación, el control y la evaluación de resultados.”⁷⁶

Los beneficios que trae como consecuencia una correcta Planeación Municipal, encontramos la reducción de la incertidumbre, dar continuidad a la obra de gobierno, concentrar la atención en las tesis del gobierno municipal, concreción de objetivos, eficiencia en la Administración Pública y el gobierno municipal trabaja en equipo para beneficio de la población.

⁷⁶ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, op. cit., pp. 329-330.

La importancia de la planeación radica en que permite regular la organización y funcionamiento de los factores que forman parte de la convivencia y desarrollo de los sectores público, privado y social. La planeación no sólo busca resaltar la necesidad de resolver los requerimientos sociales, sino también fomentar los esfuerzos colectivos para resolverlos.

4.1.1 El Plan de Desarrollo Municipal

El Plan de Desarrollo Municipal es un instrumento indispensable que le permite al ayuntamiento realizar sus funciones de manera responsable para satisfacer las demandas y necesidades que tiene la población, tomando en cuenta las líneas de acción que en él se han establecido.

Eduardo López Sosa, comenta que: “En el plan se definen los propósitos y estrategias para el desarrollo del municipio y se establecen las principales políticas y líneas de acción que el gobierno municipal ha tomado en cuenta para elaborar sus programas operativos anuales”.⁷⁷

Por otra parte, Iván Ramírez Chavero, afirma que: “El Plan Municipal de Desarrollo es el resultado inicial y principal de la aplicación de un esquema de planeación. En él se presenta el programa de gobierno del ayuntamiento y se conjuga la acción coordinada de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, así como la participación de los sectores social y privado del municipio”.⁷⁸

El Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos, Estado de México, señala que: “El Plan es un instrumento de la política pública y de gobierno que permite organizar los insumos con que cuenta el municipio en forma racional y definir los objetivos para dar dirección al proceso de desarrollo

⁷⁷ LÓPEZ SOSA, Eduardo, Derecho Municipal Mexicano, Porrúa, México, 2007, p. 149.

⁷⁸ RAMÍREZ CHAVERO, Iván, op. cit., p. 192.

de la sociedad en su conjunto. Un plan está integrado por un conjunto de Programas que permiten la organización secuencial de las tareas de gobierno, coordinando los recursos financieros, humanos, materiales y tecnológicos para la consecución del desarrollo integral del municipio”.⁷⁹

El Plan de Desarrollo Municipal de Chalco, Estado de México, comenta que: “El objetivo del Plan de Desarrollo Municipal es plasmar el proyecto político que el gobierno municipal y la ciudadanía acuerden para hacer del municipio un escenario propicio para que sus habitantes tengan una vida digna, el progreso y bienestar colectivos, para radicar los valores como la justicia y la equidad, el bienestar y la honestidad. Esto bajo una visión incluyente y concertadora con la que se plantee un verdadero proyecto de desarrollo”.⁸⁰

Cada ayuntamiento elaborará su Plan de Desarrollo Municipal y los programas de trabajo necesarios para su ejecución en forma democrática y participativa. La formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del plan y programas municipales estarán a cargo de los órganos, dependencias o servidores públicos que determinen los ayuntamientos, conforme a las normas legales de la materia y que cada cabildo determine.

El Plan de Desarrollo Municipal deberá ser elaborado, aprobado y publicado dentro de los primeros cuatro meses de la gestión municipal, mientras que su evaluación deberá realizarse anualmente. Los ayuntamientos proveerán lo necesario para promover la participación y consulta populares, en la elaboración de su Plan de Desarrollo Municipal.

Los ayuntamientos publicarán su Plan de Desarrollo Municipal a través de la Gaceta Municipal durante el primer año de gestión y lo difundirán en manera expresa. El Plan de Desarrollo Municipal y los programas que de él

⁷⁹ Plan de Desarrollo Municipal Ecatepec de Morelos 2006-2009, p. 26.

⁸⁰ Plan de Desarrollo Municipal Chalco 2009-2012, p. 5.

deriven, serán obligatorios para las dependencias de la administración pública municipal, y en general para las entidades públicas de carácter municipal.

Los planes y programas podrán ser modificados o suspendidos siguiendo el mismo procedimiento que para su elaboración, aprobación y publicación, cuando lo demande el interés social o lo requieran las circunstancias de tipo técnico o económico.

De la lectura del artículo 117 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se desprende que el Plan de Desarrollo Municipal tendrá los siguientes objetivos:

- A. Atender las demandas prioritarias de la población.
- B. Propiciar el desarrollo armónico del municipio.
- C. Asegurar la participación de la sociedad en las acciones del gobierno municipal.
- D. Vincular el Plan de Desarrollo Municipal con los planes de desarrollo federal y estatal.
- E. Aplicar de manera racional los recursos financieros para el cumplimiento del plan y los programas de desarrollo.

4.1.1.1 Estructura

La estructura del Plan Municipal de Desarrollo podrá ser la siguiente:

- I. Presentación
- II. Introducción
- III. Diagnóstico
- IV. Demandas Sociales
- V. Objetivos
- VI. Políticas
- VII. Estrategias
- VIII. Lineamientos estratégicos sectoriales
- IX. Programas y metas

- X. Programación-presupuestación
- XI. Instrumentación, seguimiento y evaluación
- XII. Anexos estadísticos y cartografía.

El artículo 118 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, señala que el Plan de Desarrollo Municipal contendrá al menos un diagnóstico sobre las condiciones económicas y sociales del municipio, así como las estrategias a seguir, los plazos de ejecución, las dependencias y organismos responsables de su cumplimiento y las bases de coordinación y concertación que se requieren para su cumplimiento.

Por otra parte, el artículo 119 de la ley en comento, establece que el Plan de Desarrollo Municipal se completará con programas anuales sectoriales de la administración municipal y con programas especiales de los organismos desconcentrados y descentralizados de carácter municipal.

4.1.1.2 Descripción del Contenido

El contenido se refiere a los siguientes aspectos:

a) Diagnóstico. Consiste en realizar un estudio de la situación real del Municipio, que sirve para conocer las condiciones de su territorio e identificar las necesidades, problemas y recursos potenciales de desarrollo. El diagnóstico debe basarse en el acopio de información básica que comprende las características generales del Municipio, ubicación, extensión territorial, población total y tipo de municipio. El diagnóstico debe englobar los siguientes aspectos:

1. Medio Físico.
 - Localización geográfica municipal
 - División política municipal.
2. Recursos naturales.

3. Perfil demográfico: población total, población por localidad, índice de crecimiento, población económicamente activa e inactiva.
4. Perfil económico: actividades de producción del Municipio.
5. Infraestructura urbana y de servicios públicos.
6. Perfil social: análisis del patrimonio cultural, artístico e histórico.
7. Desarrollo urbano: análisis de las condiciones de vivienda, salud, educación, transporte, uso del suelo y régimen de propiedad.
8. Desarrollo Social y Ecología.
9. Infraestructura y servicios públicos municipales: agua potable, drenaje, vialidades, energía eléctrica, alumbrado público, seguridad pública y limpia.
10. Organización municipal.
11. Administración municipal: análisis de la estructura administrativa del patrimonio municipal.
12. Aspectos jurídicos.
13. Aspectos hacendarios y presupuestales: análisis del aspecto tributario municipal, de las participaciones federales y del apoyo estatal.

b) Demandas Sociales. Son las peticiones y sugerencias de la población obtenidas en campaña, foros, consultas y audiencias.

c) Objetivos. Son aquellas situaciones que se quieren lograr o alcanzar con la instrumentación del Plan de Desarrollo Municipal. Los objetivos se establecen con base en las necesidades detectadas.

María Concepción Carlos Basurto, comenta que: “Los objetivos representan los fines hacia los que el Ayuntamiento dirigirá su actividad, los resultados a lograr; el fin hacia el que se encamina toda su administración municipal en cuanto a la realización de acciones, obras y servicios,

estableciendo su prioridad y jerarquía, señalando las de atención inmediata, las de mediano y largo plazo, así como el impacto en la economía del municipio”.⁸¹

d) Políticas. Son las directrices conforme a las cuales se desarrollarán las acciones del Plan de Desarrollo Municipal y constituyen los ordenamientos elementales que garantizan su éxito.

e) Estrategias. Son el conjunto de acciones que se llevarán a cabo para instrumentar una política. Las estrategias propician la estructura que guía el pensamiento y la acción mediante la asignación de recursos necesarios para lograr los objetivos propuestos, estos objetivos son de carácter humano, material, natural y financiero.

f) Lineamientos estratégicos sectoriales. Son aquellas actividades que se realizarán de conformidad con el sector de actividad de que se trate, ya sea agropecuario, turismo, pesca, salud, educación, comunicaciones, comercio, desarrollo urbano, etc.

g) Programas y metas. Consiste en las acciones y obras cuantificables, que se desprenden del Plan de Desarrollo Municipal.

h) Programas coordinados de inversión pública. Son aquellos programas que se realizarán conjuntamente entre el gobierno municipal y el estatal, y en su caso, federal. Se refieren a aquellos programas que se desarrollan por vía del Convenio Único de Desarrollo o por el Convenio Estado-Municipio, en donde se establece la transferencia de recursos al Municipio.

i) Programación- Presupuestación. Consiste en las actividades que se señalan a realizar cada año, tomando en cuenta los recursos estimados con base a los presupuestos de egresos de años anteriores y son canalizados a

⁸¹ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (coord.), op. cit., p. 225.

obras. El presupuesto consiste en contar con un estimado que contenga el costo de los programas para poder medir sus alcances y estar en óptimas condiciones de lograr los objetivos establecidos.

j) Instrumentación, seguimiento y evaluación. En esta parte del Plan de Desarrollo Municipal se definen los responsables para la instrumentación, el seguimiento y la evaluación, de manera que se garantice su buen cumplimiento. Por lo que es importante que en la elaboración de dicho Plan se tomen en cuenta las necesidades y opiniones de la comunidad, ya que de esta manera se establece una mayor vinculación entre la comunidad y las autoridades.

k) Anexos estadísticos y Cartografía municipal. Son los documentos, que se anexan para complementar y ejemplificar el contenido del Plan de Desarrollo Municipal.

4.1.1.3 Formulación y Aprobación

La formulación del Plan de Desarrollo Municipal es competencia del Comité de Planeación Municipal, tal como lo señala el artículo 83 fracción I de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; pero en el supuesto de que no exista dicho organismo, el responsable de su elaboración será el ayuntamiento.

La aprobación del Plan es competencia exclusiva del ayuntamiento, quien a su vez determinará qué unidades administrativas serán responsables de su ejecución, evaluación y control. Una vez aprobado el Plan de Desarrollo Municipal se procederá a elaborar los programas a través de los cuales se instrumentará el Plan.

4.2 Procesos de Planeación Municipal

Los procesos de Planeación Municipal son el conjunto de actividades que, en corto y mediano plazo, permiten formular, instrumentar y evaluar el Plan de Desarrollo Municipal y los diversos programas derivados del mismo.

Las etapas que comprende son:

- A. Formulación.
- B. Discusión y aprobación
- C. Ejecución
- D. Control
- E. Evaluación

4.2.1 Formulación

La etapa de formulación consiste en un conjunto de actividades a desarrollar, para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal. Las actividades que comprende esta etapa son las siguientes:

- a. Elaboración del diagnóstico económico y social que refleje la situación real y las necesidades del Municipio.
- b. Definición de objetivos y prioridades.
- c. Señalamiento de estrategias y políticas a seguir.
- d. Especialización de las áreas o partes del Plan de Desarrollo Municipal que deberán ser coordinadas por los responsables de su elaboración.
- e. Compatibilización de los programas operativos anuales incluyendo sus metas con el Plan.
- f. Definición de los responsables de la elaboración del Plan Municipal.
- g. Determinar las metas de corto y mediano plazo.
- h. Previsión de Recursos.
- i. Concertación con grupos sociales.

4.2.2 Discusión y Aprobación

En esta etapa corresponde al ayuntamiento, en sesión de cabildo, analizar el contenido del Plan de Desarrollo Municipal y discutir la posibilidad de llevarlo a cabo. Una vez aprobado por el ayuntamiento, éste se hace responsable de vigilar su correcta ejecución.

4.2.3 Ejecución

Esta etapa del proceso de planeación, las premisas establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal se traducirán, en acciones concretas mediante programas operativos, anuales que serán llevados a cabo para tal efecto. Para esto se hace necesario que los responsables de su ejecución procuren que sus actividades se apeguen a lo establecido en el plan.

4.2.4 Control

La etapa de control se refiere al conjunto de actividades encaminadas a vigilar la ejecución de los programas y acciones a efecto de que estén de acuerdo con lo programado y presupuestado, a fin de evitar desviaciones e insuficiencias. Podemos decir que es el instrumento de medición y corrección del desempeño para asegurar que los objetivos diseñados sean llevados a cabo.

4.2.5 Evaluación

En este momento del proceso de planeación se hace una valoración cualitativa de los resultados de la planeación. La evaluación debe hacerse durante la ejecución del plan y una vez concluido el mismo, para saber si los objetivos propuestos se lograron. Los resultados de la evaluación son experiencias acumulables que sirven para mejorar los futuros planes de desarrollo y programas municipales.

Esta etapa es la de valoración de los resultados esperados; esta etapa permitirá determinar el grado de eficiencia y eficacia con las que se han ido cumpliendo los programas y acciones, de la misma manera da la oportunidad de valorar si los objetivos, metas y estrategias son correctos.

4.3 Programación Municipal

Los programas de desarrollo municipal deben ser elaborados por las instancias de la administración pública municipal a la que corresponde su ejecución y, en ejercicio de sus atribuciones señaladas en el marco jurídico que corresponda, la realización de las acciones, obras o servicios deberán sujetarse en todo tiempo a las previsiones contenidas en él.

Para llevar a cabo las acciones, obras o servicios a realizar por el gobierno municipal es indispensable formular en primer término, el programa, denominada programa operativo anual, en razón que los presupuestos de ingresos y egresos municipales son aprobados en forma anual por las legislaturas de los estados.

El programa operativo anual debe ser formulado como un ejercicio integral que contemple la sectorización municipal, de tal forma que establezca relación con todos los programas sectoriales, a fin de que haya un total y absoluta congruencia entre el Plan de Desarrollo Municipal y todas las acciones del quehacer municipal.

De esta manera el Municipio debe formular programas en el sector del desarrollo social, económico y urbano, dichos programas le permitirán cumplir con los objetivos y metas planeadas en el Plan de Desarrollo Municipal.

Iván Ramírez Chavero, comenta que: “La programación municipal es el conjunto de acciones desarrolladas por el ayuntamiento o en su caso, por el comité de planeación municipal, encaminadas a elaborar los programas de desarrollo municipal. Un programa municipal incluye las acciones previstas por el ayuntamiento para ser realizadas durante su gobierno”.⁸²

⁸² RAMÍREZ CHAVERO, Iván, op. cit., p. 195.

La programación municipal sirve para ordenar las actividades a desarrollar y lograr un buen aprovechamiento del presupuesto del que se dispone, de los materiales, del equipo y del trabajo humano, conforme a fechas previamente establecidas. Es a través de la programación municipal que se puede organizar y controlar el trabajo y durante su realización se pueden tener puntos de comparación entre lo que se quiere y lo que se está haciendo.

Por lo que respecta a las actividades que pueden realizar las autoridades municipales, con base en la programación municipal, son las siguientes:

- a) Definir las acciones, obras y servicios necesarios para un periodo determinado.
- b) Determinar la dependencia o entidad del gobierno federal, estatal o municipal, que será la encargada de ejecutar o de apoyar las obras y servicios programados.
- c) Asignar a las dependencias municipales adecuadas la elaboración de los estudios preliminares, la ejecución, la supervisión, control y evaluación de las acciones, obras y servicios programados.
- d) Calcular el costo de las obras, servicios y acciones programadas.

4.4 Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México

La Secretaría de la Contraloría tiene como atribuciones fundamentales la vigilancia, fiscalización y control, de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de las dependencias y organismos auxiliares de la Administración Pública del Estado de México, así como lo relativo a la manifestación patrimonial y responsabilidades de los servidores públicos, la atención y resolución de quejas, y la promoción de la participación organizada de los ciudadanos en la vigilancia de obras públicas y programas sociales.

4.4.1 Funciones

Las funciones de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, las podemos dividir en:

a. Genéricas

La Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, es la encargada de llevar a cabo el control y evaluación sobre las acciones que realizan las dependencias y organismos auxiliares de la Administración Pública Estatal, asimismo es la competente de vigilar que la actuación de los servidores públicos que la integran sea conforme a la normatividad vigente, sancionando, en su caso, a todos aquellos que incumplieran en el desempeño de sus funciones.⁸³

b. Específicas

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, en su artículo 38 Bis establece que 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 patrimonial y responsabilidad de los servidores públicos.

De manera que como funciones específicas encontramos las siguientes:

- a) Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.
- b) Fiscalizar e inspeccionar el ejercicio del gasto público estatal y su congruencia con el presupuesto de egresos.

⁸³ http://www.secogem.gob.mx/acerca_de.asp. 15 de Febrero de 2013. 09:28 AM.

- c) Formular y expedir las normas y criterios que regulen el funcionamiento de los instrumentos, sistemas y procedimientos de control de la administración pública estatal.
- d) Vigilar y supervisar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.
- e) Establecer y dictar las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones en las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de carácter estatal.
- f) **Comprobar el cumplimiento por parte de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal; de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del gobierno estatal.**
- g) Realizar por sí o a solicitud de parte, auditorías y evaluaciones a las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de carácter estatal, con el fin de promover la eficacia y transparencia en sus operaciones.
- h) Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la Administración Pública Estatal, cumplan con las normas y disposiciones en materia de: sistema de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes.
- i) Vigilar en los términos de los convenios respectivos que los recursos federales y estatales que ejerzan directamente los municipios, se apliquen conforme a lo estipulado en los mismos.

- j) Fiscalizar los recursos federales derivados de los acuerdos o convenios respectivos, ejercidos por las dependencias y fideicomisos de la administración pública estatal.
- k) Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas adquiridas con el Ejecutivo del Estado.
- l) Opinar sobre las normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, que elaboren la Secretaría de Administración y de Finanzas y Planeación.
- m) Designar a los auditores externos de los organismos auxiliares y fideicomisos, normar y controlar su actividad y proponer al titular del Ejecutivo la designación y comisarios en los consejos o juntas de Gobierno y administración de los mismos.
- n) Opinar sobre el nombramiento y en su caso solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.
- o) Coordinarse con la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo, para el establecimiento de los mecanismos, que permitan a ambas instancias, el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.
- p) Informar anualmente al titular del Ejecutivo del Estado, respecto del resultado de la evaluación de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal, que hayan sido objeto de fiscalización.
- q) Recibir y registrar la manifestación de bienes de los servidores públicos del Estado y municipios y verificar y practicar las investigaciones que fueren necesarias.
- r) Atender y dar seguimiento a las denuncias y quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.

- s) Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, para constituir responsabilidades.
- t) Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal, aplicándoles las correcciones que correspondan.
- u) Intervenir para efectos de verificación en las actas de entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del Ejecutivo.
- v) Establecer medidas y mecanismos de modernización administrativa tendientes a lograr la eficacia de la vigilancia, fiscalización y control del gasto público estatal.
- w) Brindar asesoría y apoyo técnico a los órganos de control interno del gasto público municipal, cuando así lo soliciten.

4.4.2 Organización

El artículo 3 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México, señala que para el despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría contará con las siguientes unidades administrativas básicas:

- I. Subsecretaría de Control y Evaluación.
- II. Dirección General de Control y Evaluación "A".
- III. Dirección General de Control y Evaluación "B".
- IV. Dirección General de Control y Evaluación "C".
- V. Dirección General de Control y Evaluación de Tecnologías de Información.
- VI. Dirección General de Contraloría y Evaluación Social.
- VII. Delegaciones Regionales de Contraloría Social y Atención Ciudadana.
- VIII. Dirección General de Responsabilidades.
- IX. Coordinación de Administración.
- X. Contraloría Interna.

Por otra parte, el artículo 4 del Reglamento en comento establece que la Secretaría de la Contraloría del Estado de México contará con órganos de control interno en las dependencias y organismos auxiliares y delegados regionales de contraloría social y atención ciudadana, así como de comisarios.

La Contraloría Interna de la Secretaría estará a cargo de un Contralor Interno designado por el Gobernador del Estado. La Secretaría, Subsecretaría, Direcciones Generales, Coordinación de Administración, Contraloría Interna y demás unidades administrativas que integran a esta dependencia, ejercerán sus atribuciones en forma coordinada y programada, conforme al Plan de Desarrollo del Estado de México.

El artículo 7 del Reglamento en comento señala que el Secretario, Subsecretario, Directores Generales, Coordinador de Administración y Contralor Interno de la Secretaría, se auxiliarán de los Directores de Área, Subdirectores, Jefes de Departamento y demás servidores públicos, conforme a lo dispuesto en el Reglamento y en el Manual General de Organización de la Secretaría. El Secretario se auxiliará de servidores públicos, asesores, y órganos técnicos y administrativos, de igual manera contará con el auxilio de los órganos de control interno correspondientes.

Los Directores de Área, Subdirectores, Jefes de Departamento o equivalentes de la Secretaría, podrán ejercer las atribuciones que se confieren al titular de la unidad administrativa en la cual se adscriben, a fin de atender los asuntos que se encuentren en trámite, conforme al Acuerdo Delegatorio, que emita el Secretario, Subsecretario, Director General, Coordinador de Administración o Contralor Interno de la Secretaría.

4.4.3 Gestión Administrativa

La gestión administrativa de la Secretaría muestra el presupuesto autorizado estatal anual y los recursos federales ejercidos conforme a la

asignación que para programas específicos se determine por el Gobierno Federal, así como las adquisiciones efectuadas con cargo a dichos recursos, de acuerdo a la modalidad aplicada.

Se muestran estadísticas referentes a la plantilla vehicular y bienes informáticos con que cuenta la dependencia en apoyo a las funciones que realiza; distribución del personal por tipo de plaza, tabulador de sueldos, así como las acciones de capacitación promovidas, organizadas o coordinadas en apoyo a la profesionalización de los servidores públicos de la Secretaría y de sus órganos de control interno.

4.5 Importancia que tiene la obligatoriedad de brindar asistencia técnica a los miembros del Ayuntamiento para que realicen un adecuado Plan de Desarrollo Municipal.

El crecimiento y desarrollo de los Municipios demandan una gestión gubernamental eficaz y eficiente, que sea capaz de enfrentar y responder de manera positiva a los retos que se identifican en materia social, económica, territorial, administrativa y política, para ofrecer mayor bienestar a los habitantes de los Municipios del Estado de México, principalmente en materia de infraestructura, equipamiento y servicios.

El Municipio como cimiento para el desarrollo del Estado, enfrenta día a día profundas vicisitudes, por ello, juegan un papel importante en el desarrollo de nuestro país, donde su potencial es elemento primordial para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y hablar de calidad, conlleva el compromiso de orientar los recursos públicos con eficiencia y eficacia para atender las demandas y necesidades de la población.

El Municipio es una institución cada vez más plural y activa que forma parte del Estado mexicano; su responsabilidad de otorgar a la población los

servicios públicos necesarios para su sana convivencia quedo garantizada en el artículo 115 constitucional.

El Municipio juega un papel trascendental dentro del sistema federal mexicano, al ser considerado como el primer nivel de gobierno de la estructura del Estado Mexicano, como base de la división política, y administrativa de las entidades administrativas y como el ente público que tiene un contacto directo con la población y su problemática.

De esta manera se hace necesario que el órgano de gobierno municipal cuente con una administración pública que desarrolle sus funciones de manera organizada, eficiente y responsable, que le permita lograr el máximo aprovechamiento de los recursos humanos, económicos y materiales a su cargo, con el objeto de ser prestador de mejores servicios públicos. El Municipio tiene que cumplir con obligaciones cada vez mayores en materia de servicios públicos, salud, vivienda, educación, seguridad pública, tránsito, ecología, etc., en una sociedad cada vez más demandante, por lo que es importante la Planeación y Desarrollo Municipal como medio para alcanzar el progreso económico, social y cultural atendiendo a las necesidades básicas de los pobladores para mejorar su calidad de vida.

Por lo anterior, consideramos que la Planeación es un instrumento que le permite al Municipio la ordenación sistemática de ciertas acciones para establecer propósitos, objetivos, políticas y estrategias rectoras; asignar recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución y evaluar resultados.

La planeación adecuada, oportuna y consiente del quehacer municipal, permitirá prever las metas y objetivos de la gestión municipal a corto y mediano plazo. Asimismo, permite establecer una estrategia acorde al desarrollo del municipio, a su capacidad de contar con ingresos propios, y un alto grado de maniobra política. La correcta planeación de las obras bajo criterios de

eficiencia, eficacia y rentabilidad contemplan una evaluación de sus efectos futuros.

A través de la planeación se logra el manejo adecuado de las tecnologías y los procesos administrativos de modo que se orienten no sólo al cumplimiento de labores por sí mismas sino a la satisfacción de las necesidades de la población. Mejorar las formas de información con las cuales se cuenta para poseer una base más sólida al tomar decisiones sobre situaciones conocidas, es otro de los beneficios de la planeación municipal.

En este sentido, la planeación es la herramienta, que permite la identificación de los fenómenos y problemas del entorno municipal, las necesidades, la priorización de proyectos y el diseño de indicadores, permite alcanzar mayores impactos en el bienestar social a través de un uso eficiente del presupuesto y los recursos del territorio municipal.

No se debe olvidar la importancia de la asignación y planeación de los recursos humanos, puesto que su actuación y capacitación repercuten directamente en la calidad del servicio y permiten una mejor utilización de los demás recursos con los que cuenta el municipio.

La Planeación del Desarrollo Municipal es un sistema moderno, en el cual se alcanzan mejores niveles de bienestar para los miembros de las comunidades. Pero por desgracia los Municipios no cuentan con una adecuada planeación que permita aprovechar al máximo los recursos que posee, a través de dicha planeación los ayuntamientos pueden mejorar sus sistemas de trabajo y utilizar con mayor eficacia los recursos financieros que los gobiernos tanto federal como estatal proporcionan para el desarrollo de proyectos productivos y en beneficio de la sociedad.

En este contexto, es de suma importancia que el ayuntamiento del Municipio cuente con una adecuada Planeación del Desarrollo Municipal como medio para alcanzar el progreso económico, social y cultural, atendiendo a las necesidades básicas de los pobladores para mejorar su calidad de vida. Pero por desgracia los Municipios se enfrentan a limitaciones para cumplir con esta tarea. Por lo que es necesario como alternativa de solución que se adicione al artículo 17 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios la obligatoriedad de brindar asistencia técnica a los miembros del Ayuntamiento a cargo de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México para que realicen un adecuado Plan de Desarrollo Municipal.

El artículo 17 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, establece lo siguiente:

Artículo 17.- Compete a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México y a las contralorías internas de los municipios, en materia de planeación para el desarrollo, las atribuciones siguientes:

- I. Diseñar y operar los instrumentos, procedimientos y mecanismos para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan de Desarrollo del Estado de México, en el ámbito de su competencia;
- II. Verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Ley y de las disposiciones reglamentarias que de ésta se deriven e informar los resultados al órgano superior jerárquico que corresponda;
- III. Controlar los procesos administrativos y la fiscalización del ejercicio del gasto público, en congruencia con la estrategia para el desarrollo;
- IV. Determinar y sancionar las responsabilidades que se deriven de la evaluación efectuada a los Planes Estatal y Municipales y sus programas;
- V. Verificar y cumplir el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Desarrollo del Estado de México y sus programas;
- VI. Las demás que se establezcan en otros ordenamientos.

De esta manera se propone que dicho precepto legal, quede de la siguiente manera:

Artículo 17.- Compete a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México y a las contralorías internas de los municipios, en materia de planeación para el desarrollo, las atribuciones siguientes:

I. Diseñar y operar los instrumentos, procedimientos y mecanismos para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan de Desarrollo del Estado de México, en el ámbito de su competencia;

II. Verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Ley y de las disposiciones reglamentarias que de ésta se deriven e informar los resultados al órgano superior jerárquico que corresponda;

III. Controlar los procesos administrativos y la fiscalización del ejercicio del gasto público, en congruencia con la estrategia para el desarrollo;

IV. Determinar y sancionar las responsabilidades que se deriven de la evaluación efectuada a los Planes Estatal y Municipales y sus programas;

V. Verificar y cumplir el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Desarrollo del Estado de México y sus programas;

VI. Brindar asistencia técnica a los miembros del ayuntamiento, con el propósito de que éstos realicen un adecuado Plan de Desarrollo Municipal, que atienda las necesidades básicas de los pobladores para mejorar su calidad de vida, que aproveche al máximo los recursos que posee, así como que les permita mejorar sus sistemas de trabajo.

VI. Las demás que se establezcan en otros ordenamientos.

De esta manera, queda garantizado legalmente que los ayuntamientos de los ciento veinticinco municipios del Estado de México, cuenten con una asistencia técnica por parte de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México para la elaboración correcta del Plan de Desarrollo Municipal, que les permita realizar sus tareas de manera organizada, eficaz y responsable; y por consecuencia, satisfacer realmente las necesidades y demandas de la población.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Municipio es una institución jurídica, política y social, integrada por una población, territorio y gobierno; que cuenta con personalidad jurídica propia y que tiene como finalidad la organización de una comunidad para la satisfacción de sus intereses. Además de que es la base de la división territorial, política y administrativa de los Estados.

El gobierno municipal está integrado por un cuerpo de servidores públicos, denominado ayuntamiento, que tiene como tarea dirigir y conducir las actividades propias del Municipio.

SEGUNDA. El ayuntamiento es el órgano colegiado de representación popular directa, encargado del gobierno y la administración municipal, que se encuentra integrado por un presidente municipal, y el número de síndicos y regidores que establezcan las leyes de cada Estado. Una de las primeras tareas que deben de cumplir los ayuntamientos es la realización del Plan de Desarrollo Municipal.

TERCERA. La planeación es un sistema moderno que consiste en la ordenación sistemática de acciones para establecer propósitos, objetivos, políticas y estrategias; asigna recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución y evalúa resultados, con el propósito de alcanzar mejores niveles de bienestar a los miembros de la población.

CUARTA. El Plan de Desarrollo Municipal es un instrumento indispensable que le permite al ayuntamiento realizar sus funciones de manera responsable para satisfacer las necesidades y demandas de la población; tiene como objetivos principales atender los requerimientos prioritarios de la población, asegurando su participación en las acciones de gobierno mediante el desarrollo armónico y sustentable del Municipio.

QUINTA. La planeación permite alcanzar el progreso económico, social y cultural del Municipio. A través de la planeación los ayuntamientos pueden mejorar sus sistemas de trabajo y emplear correctamente los recursos financieros que los gobiernos federal y estatal transfieren para el desarrollo de proyectos productivos y en beneficio social.

SEXTA. Del análisis realizado se desprende que ante la responsabilidad que actualmente tienen las autoridades municipales en la prestación de servicios públicos y la satisfacción de necesidades de carácter colectivo, es de gran utilidad el proceso de planeación de los recursos con los que cuente y así estar en la posibilidad de obtener su máximo beneficio.

SÉPTIMA. Los beneficios de brindar asistencia técnica a los miembros del ayuntamiento, para que éstos realicen un adecuado Plan de Desarrollo Municipal, son los siguientes: a) cumplimiento en la prestación de los servicios públicos; b) satisfacción de las necesidades de los pobladores; c) promoción de actividades sociales, políticas y culturales; d) participación en la conservación del medio ambiente; y e) el desarrollo armónico de la comunidad municipal.

OCTAVA. En este sentido, el Municipio se transformará en un lugar bello para vivir, y como consecuencia, los pobladores se encontrarán en mejores condiciones de bienestar.

FUENTES CONSULTADAS

Doctrina

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, decimosexta edición, Porrúa, México, 2002.

ANORVE BAÑOS, Manuel, Servicios Públicos Municipales, Porrúa, México, 1998.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, decimosexta edición, Porrúa, México, 2003.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (coord.), Régimen Jurídico Municipal en México, Porrúa, México, 2003.

LÓPEZ SOSA, Eduardo, Derecho Municipal Mexicano, Porrúa, México, 2007.

MEJÍA LIRA, José, Problemática y Desarrollo Municipal, Plaza y Valdés, México, 1994.

MUÑOZ Virgilio y RUIZ MASSIEU Mario, Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México, UNAM, México, 1979.

OCHOA CAMPOS, Moisés, La Reforma Municipal, cuarta edición, Porrúa, México, 1985.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., Derecho Municipal, décima edición, Porrúa, México, 2011.

QUIRARTE, Martín, Visión Panorámica de la Historia de México, vigésima tercera edición, Porrúa, México, 1986.

RAMÍREZ CHAVERO, Iván, Derecho Municipal, Sista, México, 2007.

RENDÓN HUERTA, Teresita, Derecho Municipal, cuarta edición, Porrúa, México, 2007.

ROBLES MATÍNEZ, Reynaldo, El Municipio, cuarta edición, Porrúa, México, 2000.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, vigésimatercera edición, Porrúa, México, 2002.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1985.

Fuentes Legislativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Planeación.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Fuentes Electrónicas

HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano, Derecho Municipal, UNAM, México, 1991. <http://biblio.juridicas.unam.mx//libros/1/325/9.pdf>.

<http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const.apat.pdf>.

<http://guerrero.gob.mx/articulos/plan-del-zapote-primer-levantamiento-armado-en-el-pais-contra-porfirio-diaz/>.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/594/14/.pdf>.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH8.pdf>.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf.

<http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/contenidos>.

http://www.secogem.gob.mx/acerca_de.asp.

Otras Fuentes

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tomo I-O, decimotercera edición, Porrúa, México, 1999.

Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos, Estado de México. 2006-2009.

Plan de Desarrollo Municipal de Chalco, Estado de México 2009-2012.

