



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

POSGRADO EN DERECHO

LA DINÁMICA JURÍDICA Y
LOS PARADIGMAS DEL MUNICIPIO
EN EL ESTADO DE MÉXICO

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA:
JORGE ALBERTO MACÍAS GUERRA

Tutor: Doctor José Francisco Pedro Pérez Hernández
Adscripción: Facultad de Estudios Superiores Acatlán

Naucalpan de Juárez, México, noviembre de 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO PRIMERO	
TEORÍAS, ELEMENTOS Y CONCEPTOS SOBRE EL MUNICIPIO	
I. Origen del municipio	1
1. Definiciones de municipio	3
2. Otros conceptos relacionados al municipio	6
A. Cabildo	6
B. Ayuntamiento	7
II. Tipos de municipio	9
III. Teorías de la naturaleza del municipio	10
1. Escuela sociológica o <i>ius</i> naturalista	10
2. Escuela legalista	11
3. Escuela histórica	12
4. Otras teorías respecto a la naturaleza del municipio	13
IV. Teorías del derecho municipal	14
V. Comunidades anteriores al municipio	15
1. Polis	15
2. Calpulli	16
VI. Civilizaciones que influenciaron el municipio en México	18
1. El municipio en Roma	18
2. El municipio en España	19
3. La fundación del ayuntamiento en la Nueva España	21
4. Algunos datos del municipio en nuestro país	24
VII. Teoría del Estado	26
1. Teoría del Estado entorno de surgimiento	27
2. El Estado moderno	29
3. El Estado constitucional	31
VIII. Federalismo	33
1. Soberanía	36
IX. Parlamentarismo <i>versus</i> Presidencialismo	38

CAPÍTULO SEGUNDO
EL DERECHO POSITIVADO EN EL MUNICIPIO

I. Antecedentes normativos municipales	45
II. Municipio en el diario de debates del Constituyente de 1917	48
III. Reformas del artículo 115 constitucional en México	56
IV. Personalidad jurídica del municipio	62
V. Municipio en el ámbito constitucional mexicano	63
1. El municipio, su vínculo dentro de la Constitución	63
2. Municipio y concurrencias con la federación	65
VI. Municipio en la constitución política del Estado de México	78
1. Controles legislativos del gobierno estatal en el municipio	79
2. Otras disposiciones constitucionales a nivel estatal respecto al municipio	82
VII. Legislaciones estatales ámbito municipal	85
VIII. Enfoque internacional municipalista	87
IX. Jurisprudencias y controversias constitucionales	89
1. Jurisprudencias relacionadas al municipio	89
2. Controversias constitucionales con temas municipales	94
X. La dinámica Jurídica en el municipio	99

CAPÍTULO TERCERO

ACTUALIDAD DE LOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE MÉXICO

I. Debilidades del gobierno municipal	102
II. Ausencia de políticas públicas municipales	103
III. Sistema democrático en el Estado de México	105
IV. Partidos políticos en la esfera municipal	109
V. Participación de la comunidad en el gobierno local	112
VI. Competencias en el servicio público municipal	113
VII. Autonomía municipal	115
VIII. Efectividad municipal	116
IX. Análisis cuantitativo del municipio	118
X. Finanzas de los municipios mexiquenses	130
XI. Corrupción municipal	134
XII. Los paradigmas del municipio	136

CAPÍTULO CUARTO
RUPTURA DE PARADIGMAS EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

I. Superar paradigmas municipales	140
1. Competencias entre niveles de gobierno	141
2. Fortalecimiento de la política pública municipal	147
II. Autonomía financiera y jurídica del municipio	149
1. Aumento de la base de recaudación (hacienda municipal)	151
III. Nueva estructura municipal	154
1. Control de la figura del presidente municipal	154
2. Necesidad de cuadros políticos capacitados	158
3. Homogeneizar y aparejar las condiciones municipales	158
IV. Un intento democrático municipal	159
1. Elección individualizada de regidores	160
2. Reivindicación de autoridades auxiliares	161
3. Corresponsabilidad e intervención ciudadana	163
V. Competencias de servidores públicos municipales	164
Conclusiones	167
Propuestas	169
Bibliografía	173
Anexo	180

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene el objetivo de convertirse en una aportación analítica y propositiva, misma que estudia la figura del municipio como resultado de una búsqueda documental que surge ya que el municipio en el Estado de México sufre un debilitamiento derivado del control de la federación, del nivel estatal y de su propia incapacidad para brindar resultados de un buen gobierno a su población, por lo tanto, el gobierno municipal refleja una pobreza estructural para el logro de objetivos, aunado a los servidores públicos ineficaces, la corrupción y una autonomía débil.

Hoy día existe la necesidad de consolidar a los municipios en el territorio mexiquense sea jurídica y/o políticamente como nivel de gobierno, para que acerque de una forma medible y cuantificable los resultados de sus decisiones y las diversas gestiones hacia la población, que para el caso de esta entidad, se calcula alrededor de los 16 millones de habitantes, existiendo la necesidad poblacional en cada municipio por tener acceso a la organización municipal, que surge y tiene su razón en cubrir sus necesidades inmediatas.

El presente trabajo se ubica dentro del área del derecho constitucional y administrativo que en nuestro sistema jurídico deben ser transformadas de conceptos vertidos en papel a realidades que permitan dar respuestas a la sociedad actual, fortaleciendo las estructuras sociopolíticas que brinden a la ciudadanía mayor eficacia en los servicios que tiene a su cargo el municipio, con la debida participación y verificación de la ciudadanía respecto del desempeño de las autoridades en turno.

A casi quinientos años del municipio en nuestro país, por extraño que parezca, es una institución que la ciudadanía enfrenta día a día su actuar sin tal vez percatarse de ello. No se percibe qué autoridad es la responsable de los servicios que recibimos, las vialidades, la seguridad, el manejo de los impuestos, el agua potable, etc.

En el presente trabajo se presenta la siguiente hipótesis general: *El municipio es incapaz de ejercer su autonomía por los controles políticos, jurídicos y económicos de la federación y del gobierno estatal, para acreditar la respuesta a*

la hipótesis planteada se persigue el objetivo de analizar las fortalezas y debilidades del municipio a partir de un estudio del derecho positivado y su vertiente política, con el propósito de consolidarlo como una institución que rompa los paradigmas que le aquejan y logre su eficacia.

A su vez, el trabajo se divide en cuatro capítulos, en el primero de ellos se analiza al municipio, con base en teorías, conceptos y elementos, a efecto de comprender su estructura teórica en la actualidad; en este contexto se desarrolla el origen y los tipos de municipio ya que se plantea que existe la necesidad humana de organizarse política y jurídicamente, evolucionar en figuras en continua transformación. Se estudian teorías respecto a la naturaleza del municipio y del propio derecho municipal y se analizan las comunidades anteriores al municipio y las civilizaciones que influyeron en mayor medida a dicha institución, se cierra el primer capítulo con la teoría del estado y los conceptos de federalismo, soberanía, así como los sistemas de gobierno presidencial y parlamentario.

En el segundo capítulo se persigue diferenciar el orden normativo del municipio, a partir de normas federales y estatales, a efecto de focalizar los paradigmas de ese nivel de gobierno, por lo que se presenta información documental de las características históricas que llevaron a la institución municipal a una dinámica jurídica ascendente, se profundiza en un estudio constitucional respecto a la mención literal del municipio en nuestro sistema constitucional federal y estatal, así como las reformas que han modificado el artículo 115 constitucional desde su creación en el constituyente de 1917, con el énfasis marcado en las realizadas en 1983 y 1999 debido a su repercusión, se estudia la legislación estatal y municipal, un enfoque internacional, así como, se plasman jurisprudencias y controversias constitucionales que tienen implicaciones municipales, se concluye el capítulo con la dinámica jurídica que ha tenido la multicitada institución.

Para el capítulo tercero se analizan los problemas del municipio, mediante un estudio cuantitativo y cualitativo de sus resultados, con el propósito de identificar sus magros alcances, se hace una descripción de la debilidad del actual

gobierno municipal, la ausencia de políticas públicas en este nivel de gobierno, su actual sistema democrático y la intervención de los partidos políticos en la esfera municipal, se refiere la escasa participación ciudadana en el gobierno local y los problemas respecto a las competencias de los servidores públicos municipales; se plasma un análisis cuantitativo del municipio con una metodología utilizada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal dependiente de la Secretaría de Gobernación que refleja las carencias estructurales de la institución, finalmente se cierra el capítulo con la demostración de la propia incapacidad municipal derivado de los temas de corrupción municipal y sus propias patologías, así como los paradigmas más acentuados en este nivel de gobierno.

En el cuarto capítulo se esboza la posibilidad de propuestas que reformen los ordenamientos jurídicos pertinentes a efecto de generar soluciones que incidan en su eficacia, de lo anterior busca de origen romper con los paradigmas municipales demostrados, la necesidad de definir las competencias entre los tres niveles de gobierno, fortalecer las políticas públicas municipales, revisar la autonomía financiera y jurídica del municipio y aumentar la base de recaudación, crear una nueva estructura municipal, acotando la figura del presidente municipal, crear cuadros políticos capacitados y homogeneizar las condiciones geográficas y poblacionales.

Entender una nueva realidad democrática municipal con la elección individual de regidores, reivindicar a las autoridades auxiliares con mayor corresponsabilidad e intervención ciudadana y así mejorar las competencias de los servidores públicos municipales. Se expresan finalmente las conclusiones del trabajo y se plasman las propuestas en aras de una mayor eficacia del gobierno municipal y lograr un reconocimiento inmediato de los derechos del receptor de gobierno más cercano a la gente. En las propuestas se explican sus alcances y repercusiones, por lo que el lector tiene en sus manos una investigación que le permitirá seguir la dinámica jurídica municipal y sus paradigmas, en esencia, se busca lograr desde éste estudio teórico introducir el nivel de gobierno municipal a la discusión nacional y conocimiento de toda la sociedad.

CAPÍTULO PRIMERO

TEORÍAS, ELEMENTOS Y CONCEPTOS SOBRE EL MUNICIPIO

I. ORIGEN DEL MUNICIPIO

Seres humanos, unidos por la necesidad de alimentación, la protección ante los riesgos que presenta la naturaleza, inclusive por instinto; tal vez nuestros antepasados en el inicio de los tiempos se comportaban como seres individuales y poco sociales, claro está, con el concepto que ahora tenemos de lo social. Para Augusto Sánchez Sandoval la explicación de las primeras comunidades organizadas es como describe a continuación:

Como el hombre aislado es posible que no haya sobrevivido, ha requerido constituirse en comunidad de individuos para satisfacer sus necesidades mediante la satisfacción de las necesidades de los otros. En consecuencia, la sociedad civil se constituye más por la necesidad que tienen los hombres de sobrevivir, que por la libertad de los mismos, de estar juntos. De tal manera que las necesidades de unos se satisfacen gracias al trabajo de otros y así recíprocamente.¹

La vida en sociedad es un fenómeno que cobra relevancia dado el impresionante tejido social y las interrelaciones humanas que hemos alcanzado en nuestro tiempo; en el siglo que corre, se presenta tal vez una separación de los individuos enlazada con el desarrollo de las tecnologías de la información, existe una deshumanización a grado tal que nuestro entorno está lleno de conversaciones virtuales y poco contacto físico. Sin embargo, no deja de tener gran importancia el acuerdo alcanzado desde la base de la sociedad como es la familia y los entornos más inmediatos como vecinos y amigos.

Revisemos el comienzo de nuestra civilización como género, demos un vistazo a la manera en el que los primeros hombres y mujeres se comportaban para alcanzar los insumos mínimos necesarios para lograr cubrir sus necesidades más básicas y elementales.

¹ Sánchez Sandoval, Augusto, *Sistemas ideológicos y control social*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2012, p. 6.

Los antropólogos y estudiosos del tema, señalan que el hombre como integrante de éste mundo, comenzó por apoyarse en sus similares para controlar los embates de la naturaleza en mejor medida, proveerse de seguridad y de alimentación, lo anterior acompañado con sus congéneres que compartían en primer instancia ciertos elementos en común. Estos elementos los podemos entender como territorio, parentesco, vecindad y raza.

En estas etapas iniciales las realidades sociales que se tienen registradas son de pequeños núcleos poblaciones que compartían cosas en común y que poco a poco fueron creando reglas o comportamientos que ellos mismos adoptaron y aceptaron para el sostenimiento de ese núcleo. Estos grupos o pequeños entes son el primer antecedente de organización humana que buscaba el bienestar colectivo.

Se considera pertinente acotar que siglos después encontramos la evolución de esos pequeños núcleos organizados en formas de gobierno con características precisas e inherentes a la condición humana, con esto pretendo señalar que ha sido un arduo camino establecer una forma de gobierno que cumpla con sus fines, veamos el comentario de Norberto Bobbio:

Las diversas formas de gobierno no constituyen únicamente distintas formas de organizar la vida política de un grupo social, sino también son estadios o momentos diferentes o sucesivos –generalmente uno concatenado con otro, uno derivado completamente del desarrollo de otro– del proceso histórico.²

Ahora bien este desarrollo es el origen de las formas de gobierno que en el devenir histórico ha tenido el hombre, formas que nos hablan del lado oscuro de la naturaleza humana así como de su lado creativo, seis formas de gobierno que se han mantenido a nuestros días con sus respectivos negativos, se señala que la idea de Aristóteles se cita en Norberto Bobbio:

Dos criterios fundamentales de quién gobierna y cómo gobierna. Si se toma en cuenta quién, las constituciones se distinguen según si el poder del gobierno reside en una persona (monarquía), en pocas personas (aristocracia) o en muchas (politia). Con base en el criterio de cómo, las constituciones son buenas

² Bobbio, Norberto, *Las teorías de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 13.

o malas y como consecuencia de las tres primeras formas buenas se contraponen y se agregan las tres malas (o sea, la tiranía, la oligarquía y la democracia).³

No pasa desapercibido que en esta cita se le considera a la democracia como una forma de gobierno mala en su contexto histórico, lo que en la actualidad no es así, ya que todos los gobiernos occidentales se precian de ser democráticos, sirva este inicio para mencionar por primera vez al municipio y apreciar que, incluso, en esta institución se da de manera fáctica algunas de las formas de gobierno ya descritas por Aristóteles.

Aprovecho para señalar que los primeros grupos sociales son el antecedente del municipio y que considero que en la actualidad en el Estado de México en los gobiernos municipales se puede señalar que existen como formas de gobierno fáctico las siguientes: el gobierno de uno solo en algunos casos con la figura del *presidente municipal*, el gobierno de algunos, en otros supuestos con el dominio de los grupos de poder económico.

Se plantea como primera idea el hecho de que el municipio debe ser democrático, donde el ciudadano pueda no sólo elegir a sus gobernantes sino participar en las decisiones de los funcionarios a quienes otorga su voto, sobre todo, en una autoridad tan cercana a la gente como el primer nivel de gobierno. Veamos en el siguiente punto algunas definiciones de municipio.

1. *Definiciones de municipio*

Es trascendental como introducción al tema municipal conocer algunas acepciones de diversos autores sobre lo que consideran municipio, tema central de esta investigación:

Municipio. I. Del latín *municipium*. Es la organización político administrativa que sirve de base de división territorial y organización política de los estados miembros de la federación. Integran la

³ *Ibidem*, p. 35.

organización política tripartita del Estado mexicano, municipio, estados y federación.⁴

Resalta de la anterior cita del Diccionario Jurídico que entiende al municipio acorde al derecho positivado, esto es, como división territorial y organización política de las entidades federativas y también le asigna un lugar en la organización política del Estado en nuestro país, lo que nos da una idea la importancia de esta institución. Se optó por iniciar con la definición que en nuestra opinión es apegada a la realidad. Veamos lo que entiende Humberto Oropeza por municipio: "Conjunto de habitantes de un mismo lugar o provincia regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento. Entidad territorial de derecho público que tiene funciones, intereses y poderes propios."⁵

Para el anterior autor, los elementos del municipio son los habitantes de determinado territorio con intereses comunes y regidos por un ayuntamiento, sin embargo, carece o es incompleta a mi parecer la definición, porque no señala la importancia del municipio en el estado mexicano.

Para la Real Academia de la Lengua Española nuestro concepto de estudio lo entiende como:

Municipio. (Del lat. *municipĭum*).

1. Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por un ayuntamiento.
2. Ayuntamiento (corporación municipal)
3. Término municipal.
4. Entre los romanos, ciudad principal y libre, que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y derechos de los ciudadanos de Roma.⁶

Es de interés subrayar que para la Real Academia de la Lengua el municipio es evidentemente una creación del Estado, además hace referencia al pueblo romano, civilización que más adelante ahondaremos respecto a su importancia en

⁴ *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, t. VI, p. 2568.

⁵ Oropeza Martínez, Humberto, *Administración pública municipal*, 2ª ed., México, Trillas, 2007, p. 21.

⁶ *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, <http://lema.rae.es/drae/?val=municipio>, consultada el 01 de septiembre de 2013.

la creación del municipio. Reynaldo Robles nos señala la definición etimológica de la palabra municipio:

Municipio proviene del latín *ManusManere* que se refiere a cargas y obligaciones, tareas, oficios; y del verbo *Capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De estos vocablos se debía entender, que a cambio de gobernarse a sí mismos los pueblos sometidos por Roma, debían pagar un tributo, en suma el *manu* y el *capere*.⁷

Otro origen que se ha encontrado es el que nos presenta Juan Iglesias en sus máximas jurídicas romanas: *Municeps* el nacimiento, la manumisión o la adopción hacen que uno sea munícipe, se llama propiamente munícipes a los que participan en las cargas admitidos en la ciudad para compartirlas con nosotros.⁸

Municipio desde mi perspectiva, lo entiendo como entidad de nivel básico de gobierno; conjunto de vecinos que residen en un mismo lugar y que interactúan con su comunidad para el bienestar común. En fin, sigamos estudiando para entender el concepto de municipio y porque la existencia de varias definiciones.

Éste primer intento de conocimiento nos remonta a la vecindad a la comunidad que tiene su origen definitivamente en la familia, la parte más fina de toda sociedad, el lugar donde todos nos desarrollamos en primera instancia y con los primeros seres que tenemos contacto al llegar a este mundo. Ahora bien, esa familia forma parte necesariamente de una comunidad.

Señala Moisés Ochoa Campos lo siguiente: "La comunidad es lo que sin discusión, se conceptúa actualmente como grupos naturales dentro de tipos de agrupación social. Su base es la de los vínculos naturales y forman dos subtipos, los de parentesco fincado en la sangre y en el matrimonio y los locales, fincados en el domicilio."⁹

Esto da pie a desarrollar que los primeros grupos que surgen son clanes que se convierten en tribus conforme crecen la cantidad de integrantes de sus miembros, el municipio primitivo surge cuando se pasa la vida nómada a la vida sedentaria y este nuevo tipo de vida genera por su naturaleza un avance cultural

⁷ Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, 9ª ed., México, Porrúa, 2009, p. 296.

⁸ Iglesias Redondo, Juan, *Definiciones reglas máximas jurídicas romanas*, Madrid, Civitas, 1986, p. 84.

⁹ Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, 4ªed., México, Porrúa, 1985, p. 21.

y por ende político de la tribu. Moisés Ochoa Campos sigue y puntualiza lo siguiente:

El municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos.¹⁰

Para Quintana Roldán, es menester focalizar la importancia de los intereses vecinales o lo que él llama de convivencia primaria tal como lo describe:

El municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado.¹¹

Ahora que tenemos algunas definiciones de nuestro tema pasemos a revisar algunos conceptos que en la jerga municipal se suelen utilizar como sinónimo o referencia directa al municipio, lo anterior con la intención de adentrarnos al tema y en su momento no confundir a los integrantes o los términos de este ente político.

2. Otros conceptos relacionados al municipio

Al interactuar en la actualidad municipal se utilizan como referentes empíricos conceptos variados al señalar a dicha institución, con el propósito de acotar ambigüedades o vaguedades se introducen los conceptos más recurrentes para evitar confusión.

A. Cabildo

Se entiende en la práctica como la actividad que realizan los presidentes municipales, síndicos y regidores, al momento de sesionar formalmente

¹⁰ *Ibidem*, p. 29.

¹¹ Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, 2ª ed. México, Porrúa, 1998, p. 6.

constituidos como cuerpo colegiado para decidir sobre temas diversos, sin embargo, se trata históricamente del nombre que recibieron los gobiernos en la época colonial, señala Teresita Rendón “Los cabildos constituyeron el gobierno de las ciudades bajo el régimen de la colonia y los primeros años de nuestra emancipación.”¹²

B. Ayuntamiento

Es el órgano que efectivamente decide, delibera y asume la representación del municipio, nos indica la misma autora antes citada su función: “En síntesis, la función del ayuntamiento es primordialmente de representación de la vida local, así como de decisión y de representación.”¹³

Para Pedro Chávez Jiménez el ayuntamiento tiene su propia razón de existir tal como lo indica en la siguiente cita:

El órgano de representación popular que se encarga de la función de gobernar y administrar un municipio es el ayuntamiento, que no es más que un conjunto de personas denominadas comúnmente concejales, quienes durante tres años ejercen el cargo de gobierno municipal. Su función principal es sumamente importante en el desarrollo integral del municipio, ya que tienen la responsabilidad de realizar una gestión de calidad en beneficio de la ciudadanía.¹⁴

Es indispensable acotar que a mi juicio respecto de la idea esbozada en el párrafo anterior, el ayuntamiento como está integrado en la actualidad no logra el objetivo buscado ya por deficiencias de sus integrantes o bien porque en el ordenamiento jurídico esta figura es muy endeble y no cuenta con autonomía, esto es aprovechado políticamente por los grupos de poder para incidir en la toma de decisiones de este cuerpo colegiado.

Para la Real Academia de la Lengua Española la palabra Ayuntamiento proviene del verbo ayuntar y significa:

1. Acción y efecto de ayuntar o ayuntarse.

¹² Rendón Huerta Barrera, Teresita de Jesús, *Derecho municipal*, 2ª. ed., México, Porrúa, 1998, p. 14.

¹³ *Ibidem*, p. 16.

¹⁴ Chávez Jiménez, Pedro, *Como administrar un municipio*, México, Trillas, 2010, p. 9.

2. Corporación compuesta de un alcalde y varios concejales para la administración de los intereses de un municipio.
3. Casa consistorial.
4. Junta (reunión de personas para tratar algún asunto).
5. Coito.¹⁵

Para afianzar nuestro concepto sobre el particular nos indica Pedro Chávez las características del ayuntamiento:

El ayuntamiento es un órgano colegiado de carácter plenamente democrático, puesto que todos y cada uno de sus miembros son electos por el pueblo para ejercer las funciones inherentes al gobierno municipal. Según el concepto de libertad municipal, el municipio es autónomo dentro de su propio esquema de competencia, el cual no admite más control y autoridad que la de su ayuntamiento.¹⁶

Necesitamos lograr en la realidad y la práctica lo que el autor resalta respecto a lo democrático que resulta la elección de los integrantes de ese cuerpo colegiado, es indudable que se requiere una nueva estructura respecto a la conformación de las planillas por parte de partidos políticos, lo que sucede en la actualidad es una repartición entre la clase política respecto a intereses personales sin tomar en cuenta perfiles o características de los candidatos a estos puestos de elección popular, de tal forma que el ciudadano que acude a las urnas a emitir su voto lo hace con un somero conocimiento solo del candidato visible en esa planilla, que es en su caso, el aspirante a la presidencia municipal, sin embargo, desconoce la mayoría de la población la procedencia o los méritos de los aspirantes a regidores y síndicos municipales.

La democracia mexicana ha intentado equilibrar el poder al interior del ayuntamiento por lo que se conforma con integrantes de la expresión política triunfadora, además de la segunda y tercera fuerza política, dependiendo del porcentaje de votación obtenida en el lugar donde se realizó la elección. Nos dice Bovero:

¹⁵ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, <http://lema.rae.es/drae/?val=ayuntamiento>, consultada el 14 de septiembre de 2013.

¹⁶ Chávez Jiménez, Pedro, *op. cit.*, nota 14, p. 21.

Con la palabra compuesta democracia los mismos griegos generalmente indicaban de manera ambigua dos realidades diferentes, o mejor dicho, sugerían dos interpretaciones distintas de una misma forma política: la forma de comunidad en la cual el poder de decisión política está en las manos de la asamblea de todos los ciudadanos (subrayo el hecho, de que, en la ciudad democrática griega, podían ser ciudadanos, como mucho, solo los sujetos de sexo masculino, adultos, libres, residentes, y autóctonos), o bien la forma en la cual, dicho poder está en las manos de la parte pobre y no noble de la población, que es también, como explicaba Aristóteles, la parte más numerosa y, por lo tanto coincidente en los hechos, con la mayoría.¹⁷

Lo anterior ha creado algunas situaciones que no es mi interés abordar en éste capítulo pero sin duda en los siguientes describiré y trataré de proponer una alternativa, ya que han minado al municipio.

II. TIPOS DE MUNICIPIO

Existen tres clasificaciones de acuerdo a la población de cada municipio, en el territorio mexiquense, al igual que en el resto del país los municipios son heterogéneos, lo anterior, es importante ya que estos indicadores en muchos casos son la base para la distribución de recursos; en este primer acercamiento de los tipos de municipio solo mencionamos los criterios que se utilizan en la actualidad para considerarlos rurales, urbanos o mixtos.

Las municipalidades *urbanas*, con una población mayor a 15.000 habitantes.

Las municipalidades *semi urbanas*, cuya población es de 2.500 a 15.000 personas.

Las municipalidades *rurales*, con poblaciones menores a 2.500 habitantes.¹⁸

Salvador Carmona nos señala la importancia del municipio para sus habitantes: “El municipio es una forma consustancial de vida pública, que suscita en los ciudadanos múltiples y constantes experiencias. Tales contactos son de gran importancia, porque es el municipio la institución que más de cerca está del

¹⁷ Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia contra el gobierno de los peores*, Madrid, Editorial TROTТА, 2002, p. 16.

¹⁸ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Historia, http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P, consultada el 1 de octubre de 2013.

ciudadano; éste se ve afectado en sus esferas más íntimas por el ejercicio de la autoridad municipal.”¹⁹

Sin duda para la presente investigación tiene razón el comentario y aprovecho para señalar esa cercanía de este ente con la población, la observo como una pieza angular que motiva el desarrollo del presente trabajo, ya que en la medida que se logre incidir en la eficacia de éste nivel municipal de gobierno, la población disfrutara de los resultados de forma inmediata.

La Ley Orgánica Municipal en el Estado de México en su capítulo segundo de la organización territorial señala las siguientes categorías políticas:

Ciudad, localidad con más de quince mil habitantes...

Villa, localidad entre cinco mil y quince mil habitantes...

Pueblo, localidad entre mil y cinco mil habitantes...

Ranchería, localidad entre quinientos y mil habitantes...y

Caserío, localidad hasta 500 habitantes.²⁰

Con lo basto del territorio estatal se pueden localizar todas y cada una de las divisiones señaladas, convirtiendo en una vertiente a analizar la heterogeneidad de los municipios mexiquenses.

III. TEORÍAS DE LA NATURALEZA DEL MUNICIPIO

Existen diversas formas de concebir el origen de la institución municipal, son variados los puntos de vista y las teorías que explican el origen del municipio, se destacan la escuela sociológica *ius* naturalista y la escuela legalista, algunos otros autores nos señalan además las siguientes: escuela histórica, escuela economicista, administrativa y étnica cultural. Entremos a observar a que se refieren, donde cimientan el inicio de la institución municipal.

1. *Escuela Sociológica o Ius naturalista*

Aun cuando dentro de esta escuela existen clasificaciones respecto al origen del municipio para Teresita Rendón se hallan divididos entre “los que aseguran su aparición como algo divino, los que lo atribuyen a factores socioeconómicos y los

¹⁹ Valencia Carmona, Salvador, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2003, p. 25.

²⁰ Ley Orgánica Municipal del Estado de México, vigente, artículo 9 fracciones I,II,III, IV y V.

que lo conciben como una necesidad connatural a la especie humana en tanto ser político.”²¹

Para Reinaldo Robles la escuela *lus* naturalista se puede identificar de forma sencilla: “Esta tesis sostiene que el municipio es anterior al Estado, por lo que no puede ser una creación del mismo, puesto que, en estricta lógica nunca el creador puede ser posterior a la creación.”²²

No pasa desapercibido que al inicio de éste capítulo se observó la necesidad de los individuos de ubicarse y comportarse como comunidad, es decir, la resolución de los problemas cotidianos de una forma conjunta.

2. Escuela Legalista

De igual forma se aprovecha la cita de Teresita Rendón al respecto “el municipio es una institución posterior al Estado, ya que éste es quien le da vida, quien le otorga personalidad jurídica, patrimonio y competencia, concluyendo que todo aquel que sostenga su aparición como algo natural, es porque no sabe lo que es el Estado, ni el Derecho ni el Municipio.”²³

Continuando con la opinión de Reynaldo Robles nos dice: “Esta tesis por su parte, sostiene que antes que la ley declare Municipio como tal, solo existen congregaciones humanas asentadas en un territorio determinado.”²⁴

Respecto de ambas escuelas antes señaladas es importante puntualizar que cuentan con elementos válidos y sólidos sin embargo ninguna de las dos podría, desde mi posición, contar con la verdad total, por lo que considero que el municipio surge como una mezcla de ambas y por si no es clara la postura se puntualiza que para efectos del desarrollo que pretendemos la relevancia no está en el origen del municipio sino en el futuro del mismo. Al respecto señalamos a Reynaldo Robles:

Tesis Ecléctica reconociendo el aspecto jurídico, pero pretendiendo armonizarlo con el sociológico, surgen teorías que señalan que efectivamente, a pesar de que algunas agrupaciones vecinales pueden reunir las características de lo que

²¹ Rendón Huerta Barrera, Teresita de Jesús, *op. cit.*, nota 12, p. 23.

²² Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, nota 7, p. 32.

²³ Rendón Huerta Barrera, Teresita de Jesús, *op. cit.*, nota 12, p. 25.

²⁴ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, nota 7, p. 33.

se denomina municipio, éste no existe mientras no es reconocido por la ley como tal, por lo que se requieren los dos elementos.²⁵

Salvador Carmona nos dice: en torno a tan interesante polémica, estimamos que la doctrina legal tiene los argumentos de mayor peso en lo que se refiere al problema de la génesis municipal. Sin embargo, el *ius naturalismo* ha tenido también el acierto de subrayar algunos elementos existenciales del municipio.²⁶

Esta postura es la que adopto como la más cercana a lo que se entiende respecto de la naturaleza del municipio, aunque, es dable señalar que para el caso de nuestro país la escuela legalista cuenta con mayores elementos, ya que a través de la conquista es como se introduce esta figura y antes de este choque de culturas, los antecedentes de que tenemos conocimiento son distintos a lo que los españoles llegaron a imponer.

3. *Escuela Histórica*

Esta no considera condiciones mínimas para la constitución de un municipio por lo que son heterogéneos geográfica y poblacionalmente, nos señala José Francisco Pérez Hernández lo siguiente respecto a la escuela histórica:

Es una característica de los países anglosajones, donde hasta la fecha se encuentra una variedad de estructuras municipales; así en Inglaterra existen los *parish*, *Rural District*, *Urban District*, *Municipal Borough* y *County Borough*. De igual forma en Suiza los cantones se constituyen como los *zivilgemeiden* (civil), *ortsgemeiden* (territorial), *viertelsgemeiden* (de barrio), *burgergemeiden* (de burgueses) y *einwohnergemeiden* (de habitantes).²⁷

Para el caso mexicano no existe una variedad de comunidades políticas organizadas, nuestro proceso institucional solo concibe a la federación, los estados de la unión y su división territorial y ámbito de gobierno el municipio.

²⁵ *Ibidem*, p.34.

²⁶ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 19, p. 23.

²⁷ Pérez Hernández, José Francisco, *Perspectivas político jurídicas del municipio en México*, México, Trillas, 2013, p. 19.

4. Otras teorías respecto a la naturaleza del municipio

Escuela Economicista, se sustenta en la evolución económica de los territorios del municipio, no obstante, comparto la opinión de José Francisco Pérez Hernández en cuanto a que ésta reduce al ámbito económico en forma exclusiva al municipio, sin embargo, existen ámbitos colaterales como el político, el cultural, el religioso, el ideológico, entre otros, que superan en mucho la sintomatología municipal fundamentada en la autarquía.²⁸

Escuela Administrativista, Carlos Quintana Roldán señala que “en esta escuela consideran al municipio como un apéndice de la organización estatal esto es, como mera descentralización administrativa del propio Estado.”²⁹

Escuela Étnica Cultural, señala Quintana Roldán: “de importancia ha sido esta tendencia en los países latinoamericanos, al sostener que la corporación municipal deberá ser la base fundamental de preservación de los valores étnicos y culturales de una comunidad.”³⁰

También necesario citar a Reynaldo Robles quien afirma respecto de la institución aquí estudiada:

El municipio es un nivel de gobierno, es la piedra angular del nuevo federalismo que surge como reclamo social de nuestra revolución mexicana. Está fundado en un federalismo que implica el reconocimiento y la separación de competencias; en primer lugar entre el Gobierno Federal y los Estados Federados y en segundo lugar entre éstos y los municipios.³¹

En este apartado considero indispensable referir que el municipio en nuestro país y en particular en el gobierno estatal en estudio, no se ha desarrollado al nivel máximo de sus posibilidades, se ha estancado en un gobierno que solo administra las más veces de mala forma lo poco que recauda o las participaciones federales o estatales a las que tiene injerencia, veamos lo que nos señala José de Jesús Covarrubias:

Un instrumento *ad hoc* del Estado y que no ha sido potenciado en toda su amplitud, lo constituye, sin duda el municipio, ente que a través de la acción con

²⁸ *Ibidem*, p. 22

²⁹ Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, nota 11, p. 14.

³⁰ *Ídem*.

³¹ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, nota 7, p. 30.

la comunidad local, puede desarrollar todos los aspectos de los ciudadanos dentro de su territorio, pero sin llegar a convertirse en Estado dentro del Estado. En virtud de lo anterior, el municipio requiere una Autonomía Política-Económica, y con una fuerte participación ciudadana que lo dote no sólo como un ente que integra la Nación desde un ámbito territorial y administrativo, sino con mayores contenidos económicos y sociales.³²

Lo anterior es sin duda un segundo elemento de singular importancia en los objetivos que busca el desarrollo aquí realizado en la vertiente de la evolución del ciudadano fomentado por la institución municipal.

IV. TEORÍAS DEL DERECHO MUNICIPAL

A este respecto existen dos posturas, la publicista y la autonomista, respecto de la primera se refiere a considerar al derecho municipal dentro del derecho público, a éste respecto nos señala Teresita Rendón Huerta Barrera lo siguiente:

Tres son los grupos de autores que encuadran al Derecho Municipal dentro del Derecho Público: a) Como integrante del Derecho Constitucional. Se señala que el Derecho Municipal es sólo una parte del vasto campo constitucional. b) Como parte especializada del Derecho Administrativo. Entre los que se encuentran los autores de la llamada “Escuela del Litoral”, como Alcides Greca y Rafael Bielsa. c) Como rama del Derecho Público postura fundamentalmente expuesta por Korn Villafañe.³³

Esta postura publicista no reconoce al derecho municipal como autónomo, sin embargo, para efectos del presente trabajo sólo se pretende considerar las posturas actuales sin que dichas distinciones afecten el objeto de estudio de la investigación, respecto de la postura autonomista baste señalar que considera al derecho municipal como independiente a las demás ramas del derecho ya que cuenta con un objeto de estudio claro y es precisamente la institución municipio. Teresita Rendón Huerta se identifica con esta postura y señala:

El Derecho Municipal, desde el punto de vista normativo y didáctico si es autónomo. En primer término, porque respecto al Municipio, sí existen leyes,

³² Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *La autonomía municipal en México*, 3ª ed., México, Porrúa, 2008, p. 11.

³³ Rendón Huerta Barrera, Teresita de Jesús, *op. cit.*, nota 12, p. 4.

reglamentos y otras disposiciones que regulan tal entidad pública y el ejercicio de su competencia. Y en segundo lugar, porque se estudia y enseña esta rama, con un enfoque especializado. Es conveniente agregar como condición indispensable, la interdisciplinariedad entendida como enriquecimiento, pluralidad, intercambio, retroalimentación.³⁴

Por último, en éste apartado es imprescindible señalar que el derecho municipal nace o tiene como fuentes las citadas por diversos autores y por la propia normatividad, es conveniente conocerlas y analizarlas dentro de esta investigación posteriormente: las constituciones tanto de la república y en las entidades federativas, las leyes orgánicas municipales, los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, ordenanzas o decretos y demás leyes municipales, la jurisprudencia, la doctrina de los tratadistas del derecho municipal, la costumbre, el derecho común, el derecho comparado y los principios generales del derecho.

V. COMUNIDADES ANTERIORES AL MUNICIPIO

Antes de recibir la comunidad humana la denominación de municipio, cuando la tribu y el clan fueron teniendo una organización y administración más sistematizada, existieron algunas comunidades, al respecto, la más representativa es la denominada polis griega y en cuanto a nuestro propio antecedente el *calpulli* en la cultura Azteca; por lo que abordo estos antecedentes a efecto de identificar si pueden ser considerados como la base de esta institución.

1. Polis

Un primer grupo registrado por los griegos se le denomino polis, esta cultura que en gran parte es la base de lo que es nuestra actual civilización, tuvo como en otros tantos temas la visión de identificar su entorno y desarrollar teorías respecto de términos y definiciones así como circunstancias de sus orígenes, veamos algunas acepciones de polis para Max Weber asienta que “la antigua polis tenía como base, en primer lugar, la organización de clanes, también en la polis antigua, el individuo es ciudadano pero, en los comienzos, solo como

³⁴ *Ibidem*, p. 6.

miembro de su clan” cita el caso de Atenas en que el que pretendiera un cargo, tenía que señalar un centro cultural de su clan para que fuera considerado apto.³⁵

Nos remite a un término anterior a la polis que denomina clan, sin embargo, ésta es el primer grupo que, como nos señala la cita, cuenta además de con una organización, una especie de jerarquización de cargos o trabajos exclusivos a cubrir las necesidades de sus integrantes, ya no solo de seguridad y de alimentación sino de servicios o regulaciones impuestas por ellos mismos.

En la polis ya existía repartición de trabajo a partir de las necesidades de sus integrantes, podría ser de vestir, comer, artículos varios; nace una incipiente regulación de conductas impuesta por el mismo grupo, incluso, se podría hablar ya de una asignación de autoridades que logran el control de la polis. José Francisco Pérez nos ayuda con más características al respecto de su defensa:

La polis griega, como expresión e integración de los demos que equivalían al concepto de lo conocido hoy como caseríos, rancherías, o barrios, pues en situaciones críticas y de riesgo militar se integraban en forma solidaria para su defensa, como lo acontecido en las guerras del Peloponeso, la guerra con Troya, la invasión pérsica, situaciones todas ellas que, una vez superadas, condujeron a los pueblos griegos a periodos de paz y de desarrollo autárquico y autónomo.³⁶

El hombre lleva por su propia naturaleza la necesidad de vivir con sus congéneres en cercanía y ayuda mutua, esta teoría es refutada por algunos otros tratadistas, no obstante, según lo señalado por los griegos ese fue el motivo del inicio de la polis.

Veamos en nuestros antepasados cual es el antecedente inmediato antes de la conquista, de la organización político social del pueblo Azteca.

2. Calpulli

Los aztecas tenían su propio desarrollo antes de la llegada de los europeos a colonizar nuestro continente, según los datos históricos con los que se cuenta,

³⁵ Weber, Max, *Economía y sociedad*, cfr., citado por Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, nota 9, p. 22.

³⁶ Pérez Hernández, José Francisco, *op. cit.*, nota 27, p. 14.

su núcleo social, base después de la familia, es lo que denominaron Calpulli. Veamos que nos señala Moisés Ochoa:

El calpulli constituyó, sociológicamente, el foco de convivencia; administrativamente, la célula de organización y económicamente la base de la propiedad, del trabajo y en general, de la producción. El calpulli es nuestro clan, elevado por obra de la vida sedentaria, a la categoría de municipio rural primitivo. El calpulli era una alianza de familias y de ahí su tipo de gobierno. La existencia de una alianza o federación, siempre implica la constitución de un concejo representativo.³⁷

El calpulli es nuestra herencia Azteca de organización administrativa y política de la comunidad por aspectos de vecindad, aunque dista mucho de ser lo que los conquistadores trajeron a nivel de institución era por su propia naturaleza, menos compleja y tal vez más efectiva que en lo que se ha convertido a la fecha esa institución denominada municipio. Humberto Oropeza nos indica respecto a la conquista la necesidad que hubo en los territorios conquistados:

La organización y territorio de municipio Indiano, tuvo su origen en la necesidad de ofrecer organismos adecuados de gobierno a las poblaciones que se iban fundando en los nuevos territorios conquistados. Este tipo de municipio, estaba ordenado conforme a criterios centralistas planeados desde la metrópoli, pero con el transcurso del tiempo fue sobreponiéndose a la ordenación legal o prescindiendo de ella.³⁸

Este mal de origen persiste en la institución municipal, es decir, lo centralista que resulta el actuar financiero y político logra mantener al municipio como el nivel de gobierno con menor avance y mayor rezago en servicios a la ciudadanía.

Para nadie es un secreto que el municipio debe esperar a las decisiones centrales para conocer la aplicación de recursos que pueda lograr en el año o simplemente para poder programar su propia administración; puedo asegurar que el centralismo ha sido una lastre de nuestra actividad gubernamental. Esta situación debe replantearse para lograr la autonomía municipal.

³⁷ Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, nota 9, p. 33.

³⁸ Oropeza Martínez, Humberto, *op. cit.*, nota 5, p.1.

VI. CIVILIZACIONES QUE INFLUENCIARON EL MUNICIPIO EN MÉXICO

Después de haber tenido un acercamiento a la *polis* y al *calpulli* pasamos ahora a observar los antecedentes del municipio en Roma, toda vez que son los romanos quienes nombran así al mismo; posteriormente revisaremos a España y algunos antecedentes en nuestro país. Se trata de analizar la evolución de la institución municipal hasta nuestros días con el objetivo de definir y comprender su actualidad.

1. El municipio en Roma

Es indispensable hablar del municipio en Roma ya que esta institución como tal tiene su raíz en ese imperio, para el caso mexicano evidentemente después de tres siglos de conquista es menester integrar a esta investigación al caso España, sin embargo, los romanos crearon esta figura para deslindar a la autoridad central de toda la carga y así generar que fueran las propias comunidades las que se estructuraran y crearan una especie de autogobierno. José Covarrubias nos ayuda a la mejor comprensión con la cita siguiente:

El municipio romano era una ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar de los derechos de la ciudad de Roma: el derecho de elegir a sus magistrados y la administración de sus negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes estatales. Era una ciudad que gobernaba por sus leyes y costumbres gozando del fuero de la vecindad romana.³⁹

Al parecer los romanos otorgaban los beneficios que señala el autor ya que era muy complicado centralizar todo, de igual forma no todas las comunidades conquistadas por Roma tenían los mismos privilegios, toda vez que, cuando no se rendían ante el embate de la potencia, los romanos aplicaban otro tipo de administración a los conquistados que era sin privilegios.

Humberto Oropeza ahonda al respecto, "Municipio: Ciudad con derecho latino y con organización autónoma, pero con la existencia previa de una ciudad a

³⁹ Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *op. cit.*, nota 32, p. 16.

la cual por concesión especial del pueblo y senado romanos, se le otorgaba una constitución política y administrativa, análoga a la de Roma."⁴⁰

Eduardo López Sosa advierte lo siguiente: "También podemos afirmar que el derecho municipal escrito surgió en Roma hacia el siglo VI a.C., pero además hay que advertir que el municipio adquirió con su propia legislación un carácter diferente al del Estado; es decir, que aunque forma parte integrante; el Estado a su vez le distinguió al municipio sus propias funciones."⁴¹

En el contexto de la presente investigación, resalto que el imperio romano observó las ventajas de la descentralización administrativa y de funciones del Estado, entendiendo que cada comunidad podía ser auto determinable. Esto es importante porque la figura municipal cobro gran relevancia desde su creación.

2. El Municipio en España

Veamos que sucede en España en su bagaje histórico municipal empezando por lo que señala José Covarrubias respecto de la España después de la influencia romana posterior al siglo V:

Durante la dominación Visigótica, se suprime el Municipio; no obstante, se configura el *territorium*, y dentro de esta estructura territorial, evoluciona el órgano representativo del *Concilium*, del cual emana el Concejo Municipal...y en la época de dominación Árabe, su llegada en el siglo VIII d.c. a la Península Ibérica, desarrollan grandes centros urbanos, en los cuales gravitaba todo el poder económico, político y social, derivándose la inexistencia del Municipio en los territorios Árabes.⁴²

Durante estas invasiones el municipio fue anulado y sin embargo fue también una gran institución cuando los feudales en España inician las luchas de reconquista tal como lo señala José Covarrubias Dueñas:

Los instrumentos más importantes de éste proceso fueron: Las Cartas Pueblas, sin duda cobraron relevancia ya que estos documentos señalaban los acuerdos legales que constituían la Autonomía Municipal, aunque una vez que esta

⁴⁰ Oropeza Martínez, Humberto, *op. cit.*, nota 5, p. 15.

⁴¹ López Sosa, Eduardo, *Derecho municipal mexicano*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999, p. 40.

⁴² Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *op. cit.*, nota 32, p. 17.

institución ayuda a la reconquista de sus territorios la misma fue olvidada, no se omite señalar que durante la edad media de los siglos XIV al XVIII el clero en España junto a la nobleza dominaba en todos los campos por lo que en ese periodo el municipio estuvo supeditado a aquellas figuras y tuvo su importancia pero para lo que atañe a los territorios encontrados en éste lado del Atlántico”.⁴³

Como nos indica José Francisco Pérez “en la posteridad estas cartas pueblas fundamentarán las acciones de descubrimiento, conquista de territorios o bien fundación de centros de población allende del mar, siempre bajó su expedición por parte del Rey en turno.”⁴⁴

En España la figura del municipio Indiano se generó para las ciudades fundadas y habitadas por españoles conforme a criterios centralistas ya previamente establecidos. Para el caso del municipio español en el siglo XV se produjo una larga etapa de hambruna lo que contrajo la economía y obligó a la corona a buscar afiliarse o por lo menos unificar el poder político y centralizarlo. Roberto Moreno nos señala lo que sucedió en el siglo XVIII:

Se implanta el régimen de intendencias en el año de 1787, el cual está debidamente reglamentado en uno de los trabajos de corte jurídico-administrativo más claros del último cuarto del siglo XVIII: La Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y provincia en el Reino de la Nueva España, fechado en Madrid en el año de 1786; sin embargo; el régimen de intendencias no tuvo finalmente una larga duración, habida cuenta que no perduró por más de medio siglo; es más, puede afirmarse que su implantación presagia la fase terminal del dominio de España en particular en la Nueva España y en general en prácticamente toda Latinoamérica, lo que se vio catalizado con el estallamiento y repercusiones de la revolución burguesa de más trascendencia en escala mundial: la francesa de 1789.⁴⁵

Los intendentes convivían con los corregidores que hasta ese entonces eran indispensables para mantener la centralización del poder. Como se señala es a comienzo del siglo XIX cuando España deja de tener dominio sobre las tierras conquistadas. Roberto Moreno dice al respecto:

⁴³ *Ídem.*

⁴⁴ Pérez Hernández, José Francisco, *op. cit.*, nota 27, p. 34.

⁴⁵ Moreno Espinosa, Roberto, *Elementos para el estudio de la administración pública estatal en México*, México, Revista IAPEM, núm. 84, enero-abril 2013, p.51.

Otras categorías tuvieron cabida en la organización de la administración territorial, en este caso, nos referimos a los condados, tenencias, merindades y adelantamientos, característicos de las coronas de Castilla y Navarra, así como a las juntas, veguerías, baylías y justiciazgos en el caso de la corona de Aragón y quienes las encabezaron, a quienes se depositó la misión de justicia y gobierno en un espacio territorial determinado.⁴⁶

La administración de los territorios tuvo diversas nomenclaturas y la centralización se daba por el poderío militar de los gobiernos más fuertes, las necesidades y la solicitud de autodeterminación como hasta nuestros días son anhelos de los ciudadanos que entienden que la lejanía del poder central complica que conozcan la realidad de la provincia de la comunidad alejada.

3. La fundación del ayuntamiento en la nueva España

Una vez llegados los españoles truncaron el desarrollo propio de los aztecas e impusieron su forma de gobierno traída del viejo continente, no repararon en valorar las que desde su perspectiva son bondades del desarrollo de los naturales, de las tierras que pretendían conquistar a través de sus figuras jurídicas.

La conquista española propició para efectos de organización de la vida local la introducción del municipio como fórmula de dominio y colonización, ya que la fundación del primer ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz, en abril de 1519, le asignó a Cortés la legalidad y legitimidad para emprender la conquista de tierras mexicanas.

Esa figura comienza en el año de 1519, por lo cual, señalo, llevamos para 2015, 496 años con este sistema tratando de perfeccionarlo, lo cual parece un tiempo razonable para lograrlo, si la entendemos como la base de los poderes del estado considerados, la federación, los estados y el municipio.

Al saber que en aquellos tiempos en España existía cierta importancia por los cuerpos municipales, Hernán Cortés ideó la forma en legitimar su poder, como lo señala Lucas Alamán:

⁴⁶ *Ibidem*, p. 48

Cortés pues resolvió, por tales antecedentes, establecer una población, formar con ella un ayuntamiento, y hacerse nombrar por éste capitán de la milicia del vecindario, que eran los soldados mismos de su ejército (Sic). Este plan hábilmente manejado, haciendo servir a él el disgusto mismo de los partidarios de Velázquez, tuvo todo su efecto, y en consecuencia se fundó la Villa Rica de la Veracruz.⁴⁷

Cortés dictó lineamientos o normas respecto a la figura que había impuesto en 1519, dichas normas Gustavo Martínez las presenta y se describen a continuación:

De acuerdo a las ordenanzas de 1525, dictadas por el propio Cortés, se detallaron los principios fundamentales de organización municipal, disponiendo lo siguiente: En cada villa debían existir dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano. Los nombramientos debían hacerse el 1° de enero de cada año, bajo juramento. Debía haber un fiel para cuidar de los abastecimientos, marcar las pesas y medidas y mirar que se ajustaran a ellas las ventas, señalando los lugares donde debía tirarse la basura. Se prohibió a los rescatadores comprar las mercancías que vinieran a la villa, después de treinta días de haber llegado. Se establecieron los días y lugares de matanza de ganado. La hortaliza, el pan y el pescado se debían vender, precisamente, en la plaza pública. Los domingos y fiestas de guardar, todos los vecinos debían acudir a misa. Mientras se celebraba la misa, no debía haber tienda abierta. El consejo era el único facultado para dotar tierras para labor, ganado o solar. Los dueños de ganado debían tener fierro para marcar el ganado y registrarlo ante el escribano de la villa. Los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin estar presente Cortés o su lugarteniente. El alguacil mayor tenía derecho de asistir a cabildo con voz y voto. Estas disposiciones expresaron los principios mínimos de organización política y social de la vida local que, a la postre, se convirtieron en los actuales bandos de policía y buen gobierno.⁴⁸

⁴⁷ Alamán, Lucas, *Disertaciones sobre la historia de la república mexicana*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1991, p. 50.

⁴⁸ Martínez Cabañas, Gustavo, *La administración estatal y municipal en México*, 2ª ed., México, INAP, 1992, p.121.

Como se puede verificar, se pretendía regular lo cotidiano de los grupos humanos, no existía la complejidad actual, por el contrario, debió ser de una fundamental ayuda para los gobernantes poder manejar y administrar a la comunidad con el sistema municipal impuesto en aquel tiempo. Seguimos con lo que señala Gustavo Martínez:

Para presentar una idea sobre la ubicación del municipio dentro de la estructura del gobierno colonial, antes de las ordenanzas de intendentes, podemos decir que se componía de una organización de tipo piramidal: en el vértice encontramos al virrey quien regía el conjunto de los reinos y provincias de la Nueva España; el gobernador ocupaba el segundo escalón, pues tenía bajo su autoridad al conjunto de alcaldías mayores que era un reino o provincia; en el tercer escalón encontramos al alcalde mayor y al corregidor, quienes gobernaban el conjunto de municipios que formaban una alcaldía mayor; en cuarto sitio se hallaba el ayuntamiento, que era un cuerpo de vecinos españoles y criollos, el cual mandaba en un municipio cuya cabecera era ciudad o villa.⁴⁹

En jerarquía el municipio aparece en nivel inferior, pero no por orden de importancia, sino por proximidad a la gente a la que administraba, en una escala tan larga como era desde el Rey en España hasta la colonia y sus pequeñas comunidades es indudable que la figura municipal era la única autoridad que conocía a detalle la realidad de cada una de sus problemáticas. Nos señala Gustavo Martínez lo siguiente:

El órgano de gobierno propiamente local era el ayuntamiento, entre sus funciones encontramos: la administración de obras públicas, tales como casas de cabildo, alhóndigas, puentes y caminos; cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones; atender del disfrute común por los vecinos en diez leguas a la redonda; de los pastos y montes aún en tierras de señorío, después de levantadas las cosechas; administrar el corte y plantación de árboles; los derechos de vender carne y pan, sacarlos a remate cada año, cuidando se adjudicaran al mejor postor; emitir sus ordenanzas que habían de ser mandadas al virrey, para su aprobación, en el término de dos años; repartir las tierras, aguas abrevaderos y pastos, prefiriendo a los regidores, si no tuvieran ya tierras, con la salvedad de que a los indios se les dejaran las de ellos, así como también

⁴⁹ *Ídem.*

sus heredades y pastos, por lo tanto se puede decir que las funciones del ayuntamiento se dividen en tres categorías: justicia, seguridad y policía.⁵⁰

Aquí ya se refleja un orden y una prioridad en las funciones del órgano municipal hablando de la justicia, seguridad y policía, entendida esta última como un tema que tenía que ver con los integrantes como individuos en muchas de sus facetas y no como el concepto que tenemos en la actualidad.

Cortés entendía muy bien el papel de las instituciones y más la importancia de su consolidación en un territorio que se acaba de descubrir en ese sentido, como nos señala Sergio Montero: El gobierno es la parte organizada del Estado que materializa sus fines (funciones), de índole política (manejo, conservación y consolidación del poder) y de naturaleza administrativa (captación de recursos, dotación de servicios, preservación del orden y la paz).⁵¹

Es notorio que el órgano municipal se conformaba por una cantidad importante de servidores públicos que desempeñaban sus labores de acuerdo a cada municipio, en particular, por lo que nos dice Gustavo Martínez: “El municipio colonial era, evidentemente, una institución que fue regulada por las ordenanzas de Cortés, las ordenanzas de descubrimiento, población y pacificación de las Indias y la Constitución de Cádiz. No es de extrañar, entonces, que desde el municipio se levantaran voces independentistas que exigían mayor libertad y autonomía municipal.”⁵²

Esas voces que gritan y exigen autonomía, se escuchan hasta nuestros días e incluso el que realiza la presente investigación se une a ellas, porque se considera y así se va a acreditar que es la solución para la institución municipal.

4. Algunos datos del municipio en nuestro país

Una vez independizado el país, la institución municipal se ha mostrado siempre dinámica y cambiante, tratando de adecuarse a las necesidades poblacionales y también a los intereses de las cúpulas de poder, que decidían los

⁵⁰ *Ibidem*, p. 123.

⁵¹ Montero Olivares, Sergio, *Una visión prospectiva de la administración pública para la sociedad mundial al 2050*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C., 2014, p. 64.

⁵² Martínez Cabañas, Gustavo, *op. cit.*, nota 48, p.126.

destinos del país. En la obra coordinada por Sergio Miranda se puntualiza lo siguiente en específico del Estado de México:

A partir de 1824 México adaptó un sistema federalista sustentado en estados libres y soberanos para legislar en lo referente a su administración y gobierno interior. De acuerdo con la constitución federalista de 1824 cada legislatura estatal determinó la forma de organizar el gobierno de sus pueblos. En Agosto de 1824 el Congreso Constituyente del Estado de México dictó la Ley Orgánica provisional para el arreglo del gobierno interior del Estado.⁵³

El Estado de México y su territorio fue motivo de análisis y división, algunos años después de la consecución de la independencia, respecto a lo señalado en la cita, el gobierno estatal reconoce al municipio más como un ente de división territorial que como una figura impulsora del desarrollo social como debería considerarse. Por su parte Gustavo Martínez en cuanto respecta al ámbito nacional nos indica lo siguiente:

En el ámbito jurídico general del naciente Estado mexicano, el municipio tuvo poca consideración; así, en la Constitución de Apatzingan de 1814 se menciona que “en los pueblos villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el congreso, consultando el mayor bien y felicidad de los ciudadanos.” Ni en el acta constitutiva ni en la Constitución de 1824 se hace mención alguna de los municipios. La sexta de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, en los tiempos del gobierno centralista, disponía que los ayuntamientos fueran popularmente electos, y que los hubiera en todas las capitales de departamento; en los lugares en que los había el año de 1808, en los pueblos cuya población llegara a 4000 habitantes y en los pueblos que existían 8000. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijaría por los gobernadores y juntas gubernamentales, sin que excedieran los síndicos de 6 y los regidores de 12 respectivamente. Los ayuntamientos fueron reglamentados por la ley del 20 de marzo de 1837, la cual colocaba a los alcaldes en el grado inferior de la cadena que a través de subprefectos, prefectos y gobernadores, llegaba hasta el presidente de la República. Las bases de organización política de la República Mexicana,

⁵³ Miranda Pacheco, Sergio, (Coordinador), *Nación y municipio en México siglos XIX y XX*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 2012, p. 103.

elaboradas por la Junta Nacional Gubernamental convocada por Santa Anna, en 1843, hicieron más dependientes a los ayuntamientos en relación a las juntas, por la razón de que éstas tenían la facultad de establecer corporaciones y nombrar funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas y reglamentar la policía municipal. El estatuto orgánico municipal expedido por Comonfort, en 1856 colocó a los municipio directamente bajo la autoridad de los gobernadores. La Constitución Política de 1857, marginalmente, mencionó al municipio en relación a la contribución, a los gastos municipales y a la inscripción al padrón municipal.⁵⁴

Regresando al Estado de México, la cuestión municipal en el cambio entre gobierno central y gobierno federal se mantuvo estable hasta el último tercio del siglo XIX, Sergio Miranda mediante la obra que coordina señala lo siguiente:

En 1868 ocurrió un cambio radical en el gobierno interior de los pueblos con la Ley Orgánica para el gobierno y administración interior de los Distritos Políticos del Estado, en la cual se señalaban que las atribuciones administrativas y municipales eran responsabilidad de los jefes políticos. Esta autoridad tenía la facultad de vigilar las inversiones de los fondos públicos de su distrito la buena administración de los bienes de su comunidad y como se debían arreglar el repartimiento de tierras comunes.⁵⁵

Pasemos ahora a encuadrar el municipio en su justa medida respecto de la teoría que le dio origen, es decir, resulta necesario, según he considerado hablar del Estado como teoría, una agrupación que tiene un desarrollo conceptual complejo, como veremos a continuación, es la base del acuerdo político occidental y evidentemente nuestro país no es la excepción.

VII. TEORÍA DEL ESTADO

No podemos pensar en el desarrollo de esta investigación sin darle su lugar a un elemento indispensable para hablar del municipio tal y como lo palpamos en la actualidad y me refiero al Estado, esta institución que ha sido desarrollada por grandes pensadores y que ha tenido elementos al igual que el municipio que se

⁵⁴ Martínez Cabañas, Gustavo, *op. cit.*, nota 48, p. 127.

⁵⁵ Miranda Pacheco, Sergio, *op. cit.*, nota 53, p. 105.

puede acercar al *ius naturalismo* como al *ius positivismo*, en este orden de ideas veremos en los siguientes párrafos información al respecto.

No pasó desapercibido que soy ecléctico respecto a la disputa planteada en el párrafo anterior.

1. *Teoría del Estado entorno de surgimiento*

Desde el punto de vista sociológico, el Estado es una creación del lenguaje, es algo que no es tangible sino por el reconocimiento que todos y cada uno de nosotros hacemos de él y por supuesto porque esta creación usa su poder, su fuerza, para imponerse sobre aquellos que no creen en él.

A éste respecto nos indica Oscar Correas lo siguiente:

Es difícil aceptar que el Estado es un efecto del lenguaje, si nos dejamos llevar por la idea, tan cara a los sociólogos, de que el estado es una "cosa", un fenómeno verificable empíricamente; algo como son los edificios públicos, las armas, las cárceles, y otras cosas materiales. Pero en realidad el estado no es nada de eso. Los elementos materiales con que suele identificarse el estado, no son nada sin la calificación jurídica que los hace ser edificios "públicos", o "cárceles". Sólo porque ciertos edificios son destinados al "servicio público", puede decirse que son parte del estado.⁵⁶

Y no debe dejar de percatarse el lector que esta reflexión es igual de aplicable para el municipio, claro a lo largo de estas líneas serán inmensas las similitudes entre el Estado y el municipio, por eso, sigamos abordando a esta institución que dependiendo de la corriente de pensamiento, es posterior o precedente del municipio e incluso del propio derecho.

Para los clásicos, el Estado era concebido de diferentes maneras, en ese horizonte vemos según Alfredo Islas Colín a Platón quien hablaba de que la ciudad era una unidad política y social y establecía lo siguiente:

"La ciudad ideal es un orden al nivel social; una jerarquía compuesta de tres clases, y organizándose según los grados del conocimiento y aptitudes: los filósofos, los guerreros y los ciudadanos. Las cuatro virtudes de la ciudad perfecta son: la sabiduría, el valor, la templanza y la justicia. En las ciudades

⁵⁶ Correas, Oscar, *Introducción a la sociología jurídica*, 3ª ed., México, Fontamara, 2011, p. 233.

imperfectas las clases sociales (filósofos, guerreros o ciudadanos) realizan una función distinta a la que les corresponde."⁵⁷

Según el mismo autor en su análisis del poder político, cita que para Aristóteles "la mejor constitución es aquella que combina todas las formas de gobierno tales como la monarquía, oligarquía, y democracia y donde predomina la clase media para mantener una buena estabilidad y por medio de la educación de los ciudadanos, la ciudad podrá tener unidad y solidaridad."⁵⁸

Existieron pensadores cristianos que implantaron su propia concepción de Estado verbigracia, como señala José Francisco Pérez Hernández en su obra, "San Agustín presenta la descripción de una organización terrena encaminada a Dios, con un territorio universal, donde vive el hombre *populus*. No es de extrañar el concepto místico de la realidad humana, peregrina hacia su perfección absoluta: Dios, en su carácter de ser una complementariedad estadual y temporal para beneficio del ser humano."⁵⁹

El Estado tiene sus orígenes al igual que el municipio en el conjunto de seres humanos, así lo apreciamos en lo que nos expresa Reinhold Zippelius:

La comunidad estatal es un conjunto de seres humanos, cuya conducta se coordina en forma específica: en términos generales, la comunidad se configura como una estructura de conducta orientada con sentido y la comunidad estatal, en particular, se constituye como una estructura de acción, jurídicamente organizada (Heller), Esta acepción del Estado se aproxima a uno de sus significados originarios del término *status*, que designa una situación (estado), una determinada "constitución" de la convivencia.⁶⁰

Los tipos de Estado que se pueden analizar varían dependiendo de quién tiene el poder, una sola persona o unos cuantos, un determinado grupo, incluso una determinada clase, sin embargo, también esas definiciones se distinguen porqué tipo de poder quiere el Estado, es decir, si es totalitario o liberal, veamos que nos dice Zippelius al respecto: "otra calificación resulta de que el poder

⁵⁷ Islas Colín, Alfredo y Lézé, Florence, "El poder político en el pensamiento de los clásicos: origen, límites, alcances y fines" Obra Colectiva, *Entorno jurídico hoy teoría del Estado*, México, Porrúa-UNAM, 2013, p. 116.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 120.

⁵⁹ Pérez Hernández, José Francisco, *op. cit.*, nota 27, p. 95.

⁶⁰ Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado*, 6ª ed. México, Porrúa-UNAM, 2013, p. 47.

estatal busque extender sus dimensiones, abarcar y reglamentar tantos ámbitos de vida como sea posible, o bien, que se incline a la abstención y, en especial, que respete como intangibles algunos de estos ámbitos."⁶¹

2. *El Estado Moderno*

Se señala que existen teorías para empezar a hablar de Estado moderno, he encontrado en esta investigación que después de la caída del imperio romano y al concluir la edad media, es donde éste hace su aparición en el renacimiento, con algunas características perfectamente definidas y que se expondrán a continuación.

Antes de la construcción de un Estado moderno, las sociedades primitivas nunca pudieron tener autoridades impersonales y consolidadas a través del tiempo, para esta solidez se requirió de la experiencia romana con la creación y respeto de sus propias leyes, pero también de varias y fallidas experiencias para que ese grupo heterogéneo de ciudadanos respetaran sus propias decisiones; para darle solidez y valor al Estado, entre otras, se requirió la creación de grupos organizados para su propia defensa y las inscripción de la norma llamada constitución que les permitiera tener el respeto a los derechos humanos -la parte dogmática- y la organización del poder -la parte orgánica- para que todos conocieran como se repartía éste y cuáles eran las funciones establecidas en un documento y no en el arbitrio de quien detentará el mismo.

El Estado ¿se crea naturalmente, como lo sostuvo Aristóteles y Santo Tomas o se requiere de un pacto social, como lo aseguraron Hobbes y Rousseau? La verdad, es que al igual que lo indico con el origen del municipio, nos parece que el Estado tiene elementos de validez en ambos supuestos, es decir, no deja de existir un desarrollo natural para su conformación como tampoco se deja de lado el elemento volitivo de las sociedades para darle el monopolio del poder del Estado a un grupo y en su momento histórico quitarle poder a la Iglesia.

Por supuesto queda claro que establecer la convivencia en los grupos sociales, es la concepción elemental en el Estado tal y como lo es en el municipio,

⁶¹ *Ibidem* p. 265.

se reitera ahí la vieja disputa de si el municipio es anterior el Estado o incluso surge necesariamente a partir de éste. Sirva para continuar con el inicio del Estado moderno estas características que son claras de su aparición señaladas por Gabino Fraga respecto a las atribuciones del Estado: “El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma de actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones.”⁶²

En la anterior cita se establece el tema de atribuciones debido a que el Estado tuvo que definir sobre qué temas tiene intervención en la vida diaria de las sociedades a que se debe y por supuesto a la separación de la Iglesia que fue necesario consolidar por los Estados nacionales.

Otro pensador, Tomas Hobbes (1588-1679) escribió el Leviatán que fue el primer tratado sistemático de filosofía política, me remito a lo señalado por Alfredo Islas Colín en colaboración de Florence Lézé al respecto:

El Hombre para asegurar la protección y el orden social crean la sociedad política, de una manera artificial, mediante el contrato. La igualdad de los hombres con respecto a la posesión de los derechos naturales, es la causa de que el estado de naturaleza se convierta en un estado de guerra. La multitud así unida es una persona que se denomina Estado en latín *civitas*. Ésta es la generación de aquel gran leviatán, o más bien, de aquel "dios mortal" al cual le debemos, bajo el "Dios mortal", nuestra paz y nuestra defensa. El leviatán en cuanto modelo político del Estado absoluto, es la negación del arquetipo político, religioso del reino de Dios.⁶³

Surge en el Estado, derivado de la evolución de éste ente, la división de poderes como nos indica Fraga: “La división de poderes expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías se ha convertido en el principio básico de la organización de los estados modernos.”⁶⁴

⁶² Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 48ª ed. México, Porrúa, 2012, p. 17.

⁶³ Islas Colín, Alfredo y Lézé, Florence, *op. cit.*, nota 57, p. 127.

⁶⁴ Fraga, Gabino, *op. cit.*, nota 62, p. 19.

Claro, no puede faltar en este apartado dedicado al Estado Jean-Jacques Rousseau y al respecto nos remitimos a lo que rescatan de él Alfredo Colín y Florence Lézé:

El contrato social constituye un tratado de instituciones políticas. Rousseau adopta la idea del "Pacto Social" de Locke y de los protestantes franceses, los cuales se oponían al derecho divino, manifestó que la naturaleza hizo al hombre libre, pero por todas partes el hombre está "encadenado". A ese contrato injusto, hay que sustituirlo por un nuevo contrato social que va a asegurar a cada ciudadano la protección de la comunidad y regresarle las ventajas de la libertad y de la igualdad.⁶⁵

En el fondo, lo que establecía es que todos perdieran los derechos naturales en beneficio de la comunidad, quien se encargará de proteger los bienes de cada miembro, claro les da un peso específico a las leyes que son las que tendrán alcance universal aplicable a todos y solo la voluntad general puede hacer y deshacer la ley. No pasa desapercibido que la revolución francesa encuentra a un gran pensador en la figura de Rousseau.

El Estado moderno, que culmina con la revolución francesa, es célebre por su filosofía liberal y sus garantías individuales.⁶⁶ Sin duda que la revolución francesa tiene un impacto permanente en todos los temas de Estado y que es el origen de la evolución de una manera exponencial de dicha institución y que permite hasta nuestros días consolidar los derechos del ciudadano.

3. El Estado Constitucional

Después del Estado moderno, se requería de una evolución a una forma de poder más específica, que delimitara el poder de ese ente denominado Estado, ya que así como logro la convivencia social también tenía la fuerza para vulnerar los derechos de las mayorías. No señala Zippelius lo siguiente:

Los principios del Estado de derecho son los instrumentos encaminados a impedir la expansión totalitaria y, en general, el ejercicio sin control del poder del Estado. Estos principios forman parte del intento de dar respuesta a la vieja

⁶⁵ Islas Colín, Alfredo y Lézé, Florence, *op. cit.*, nota 57, p. 136.

⁶⁶ Montero Olivares, Sergio, *op. cit.*, nota 51, p. 44.

cuestión de cómo puedan realizarse a un mismo tiempo el orden y la libertad (el principio democrático implica otro esfuerzo en este sentido)...el surgimiento de un poder estatal soberano, esto es, la consolidación del poder político en el Estado, contribuyó a establecer una situación política ordenada y a garantizar la paz del derecho, pero el poder que era suficientemente fuerte para proteger a los ciudadanos, lo era también para oprimirlos y disponer arbitrariamente sobre el derecho.⁶⁷

En los Estados democráticos, los conceptos de soberanía están concatenados con otros conceptos, entre ellos, federalismo, representación y república, donde debe cohabitar el poder político con el empoderamiento ciudadano.

En esta construcción del Estado, es menester señalar el cambio acelerado derivado de tres grandes revoluciones, tomando la esencia de las tres; en primer lugar debemos ubicar la revolución industrial, la repercusión en el Estado de esta revolución, es sin lugar a dudas la división del trabajo, posterior a ésta encontramos dos revoluciones significativas la francesa y la norteamericana, cada una con su respectiva aportación que tienen injerencias ineludibles.

Nos indica Gabino Fraga respecto a los estados constitucionales:

Las Constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, cada uno de ellos con su unidad interna adecuada a la función que ha de desempeñar, diversos entre sí, y sólo han discrepado de la teoría, por la tendencia a crear entre dichos poderes las relaciones necesarias para que realicen una labor de colaboración y de control recíproco.⁶⁸

En su acepción más general para Sergio Monteros: “el Estado constitucional se entiende como la organización política en la cual el ciudadano deposita su soberanía en una voluntad suprema, por encima de las voluntades individuales; depositada en una constitución, de la cual emanan las leyes que rigen la vida de una nación.”⁶⁹

⁶⁷ Zippelius, Reinhold, *op. cit.*, nota 60, p. 276.

⁶⁸ Fraga, Gabino, *op. cit.*, nota 62, p. 19.

⁶⁹ Montero Olivares, Sergio, *op. cit.*, nota 51, p. 43.

En el siguiente apartado tomaré especial énfasis en la cuestión federalista que surge en esas luchas de independencia. Asimismo existen aprendizajes enormes respecto del caso norteamericano que los países situados al sur de su frontera deben aprovechar.

VIII. FEDERALISMO

Existen diversos tipos de Estado entre ellos puedo mencionar como nos ilustra Enrique Rabell los siguientes:

“Uniones de Estado es cuando dos o más naciones se unen de forma estable con fines mercantiles o militares sin perder por ello su propia individualidad...la Confederación es una vinculación entre estados, creada por un pacto internacional, con intención de perpetuidad, que da lugar a un poder que se ejerce sobre los estados miembros y no, de modo inmediato sobre los individuos y el Estado unitario el centralismo por lo general, es el resultado de un ámbito territorial reducido o patrones culturales homogéneos; lo cual se aprecia en los orígenes de países como Inglaterra, Francia, Bélgica, Holanda, Israel y Japón, entre otros.⁷⁰

También otra clasificación es el Estado socialista/centralista o el federalista; este último es propio de mi investigación, ya que el municipio cobra relevancia en un sistema de éste tipo, por lo que requiere el lector conocer de qué trata una organización estatal que toma esta teoría para su organización interna.

Nos señala Reinhold Zippelius lo siguiente:

El alcance de la estructura "federativa" en el sentido más amplio se extiende, por un lado, desde la "descentralización democrática" de los estados miembros en regiones, distritos y municipios hasta las uniones supranacionales de los estados, por el otro. A través de todos estos escalones las unidades políticas mayores se dividen en subsistemas políticos. La división de la unidades políticas en "subsistemas", que no han de definirse exclusivamente en términos federativos regionales, y el otorgamiento a las unidades subordinadas del mayor grado posible de autonomía para la regulación de sus asuntos, corresponden a un antiguo postulado de la teoría del Estado.⁷¹

⁷⁰ Rabell García, Enrique et. all, *Federalismo en México*, Porrúa, 2013, p. 13.

⁷¹ Zippelius, Reinhold, *op. cit.*, nota 60, p. 355.

En la anterior cita se señala que la utopía de algunos pensadores les hizo aseverar que al tener subsistemas, las pequeñas comunidades iban a solventar sus problemas de mejor manera, ya que sus propios asuntos no tenían que pasar a un poder central y alejado, que fuera homogéneo y jerárquico. La idea, se trata de un acercamiento a la lógica humana de sociabilizar y en el entorno cerrado de esa comunidad tomar las mejores decisiones de la vida diaria, dejando competencia al Estado nacional de las decisiones que afectaran a toda la federación. Para Enrique Rabell:

Se debe respetar los principios constitucionales del sistema federal vigente en ese momento. Regresar atribuciones a los estados y aumentar las responsabilidades constitucionales concurrentes o cooperativas. Proponer reformas constitucionales en aquellos artículos que limitan el desarrollo de un nuevo federalismo. Aumentar los poderes administrativos de los estados, otorgar nuevas responsabilidades fiscales a los estados y municipios.⁷²

Con esta tendencia se podrá sustentar una mejor federación en nuestro país, veamos lo que nos señala Sara Esther Cabrera respecto a la federación mexicana:

La federación está constituida por la unión de diversas entidades territoriales que compone a la República Mexicana, las que a través de un pacto consagrado por la Constitución han convenido en someterse a la autoridad de un poder soberano para la atención de todas las funciones de gobierno que por su naturaleza rebasan el ámbito meramente local de cada entidad, como lo son, entre otras, la política internacional, la emisión de moneda, la construcción y administración de vías de comunicación nacionales, el comercio exterior, la defensa nacional, etc. La esencia del pacto federal radica en el hecho de que diversas circunscripciones territoriales, que por sí mismas difícilmente podrían subsistir, se unen para dar origen a una entidad superior llamada federación, que las represente y gobierne mediante el ejercicio de una serie de poderes y atribuciones que los entes creadores le otorgan y le reconocen, es decir, al suscribir el pacto federal un conjunto de regiones antes dispersas e independientes entre sí, aceptan someterse a una sola potestad

⁷² Rabell García, Enrique, *op. cit.*, nota 70, p. 86.

soberana para constituir un estado unificado que vele por los intereses comunes de todos y cada uno de sus componentes.⁷³

Es en este contexto que nuestro país tiene un sistema federal, sin embargo, existen algunos tipos de federalismo en otras partes del mundo, por lo que señala José Francisco Pérez Hernández en su obra, de forma enunciativa con la ayuda de este autor marcaremos los tipos más importantes de federalismo, sobre todo, según los que reflejan los norteamericanos:

Modelo Dual: El poder central como el de los estados proviene de una entidad superior que es el pueblo, por tanto son autónomos y cada nivel lo ejerce sin restricciones en lo que constituye su propio terreno político, con igualdad de rango...Modelo Cooperativo: las competencias y las funciones se mezclan, es una relación funcional y dinámica que resulta de los cambios constantes, inducidos por la actuación de fuerzas sociales, económicas, políticas y culturales...Federalismo Permisivo: Los Gobiernos Federal y Estatal comparten el poder y la autoridad, pero la porción de poder que corresponde al estado se apoya en el permiso y la permisividad del Gobierno Federal...Federalismo Centralizado: Los poderes estatales y locales dependen de las decisiones tomadas a nivel central...Federalismo Coactivo: Se caracteriza por la sanción del poder central a los Estados...Federalismo Pragmático: No se ajusta a una determinada concepción filosófica y pretende detectar y atender los problemas conforme se presenten...Modelo Competitivo: Pretende generar competencia interna con ventajas fiscales, para que de este modo el federalismo se fortalezca.⁷⁴

Se insiste que focalizar los problemas y las necesidades es trascendental para lograr su resolución por las personas que los están sufriendo, veamos lo que nos señala Zippelius:

Se ha mostrado que, por lo regular, en el Estado y en la comunidad de naciones los intereses y opiniones individuales no adquieren eficacia política en el nivel global de la sociedad sin una "intermediación", sin que sean organizados y procesados previamente...de esta forma los intereses municipales, regionales, estatales, nacionales y supranacionales...de acuerdo con el principio del "circulo

⁷³ Cabrera, Sara Esther, "El Problema del federalismo en materia fiscal en México" Obra Colectiva, *Entorno jurídico hoy teoría del Estado*, México, Porrúa-UNAM, 2013, p. 12.

⁷⁴ Pérez Hernández, José Francisco, *cfr., op. cit.*, nota 27, pp. 129-134.

local de acción" debe así cada unidad territorial responsabilizarse de aquellas regulaciones y medidas que exclusiva o predominantemente atañen a su propio círculo de acción, que no lesione intereses internacionales de mayor valía.⁷⁵

No puede ser el sistema federal perfecto, tiene a mi consideración mayores beneficios en un país como el nuestro, pero sin lugar a dudas, también existen posturas en este sistema que no han logrado pulirse para aminorar su impacto, volvamos a citar a Zippelius para conocer su opinión.

La estructura federativa de un Estado, y la naturaleza propia del acontecer constitucional que trae aparejada, posee ventajas e inconvenientes, entre las ventajas se encuentra el equilibrio y contrapeso de los poderes que reside en la división federativa de las funciones y competencias estatales. Este control federativo de los poderes puede ser parcialmente debilitado o fortalecido por la intervención de los partidos políticos. El control que ejerce "el órgano de las entidades federativas" puede verse atenuado cuando un mismo partido ocupa los gobiernos de la federación y de la mayor parte de las entidades federativas.⁷⁶

Por supuesto que como ya se acreditó en nuestro país existieron intentos de imponer un régimen centralista y ha sido una lucha que tiene historia entre conservadores y liberales que finalmente impusieron su pensamiento, más sin embargo, no se ha logrado concretar de mejor forma el federalismo.

El análisis sobre la descentralización, es uno de los puntos esenciales para comprender la evolución que ha tenido la federación mexicana de un sistema centralista, en cuanto a la práctica administrativa, hacia un sistema en el cual se transfieren responsabilidades a los estados, pero se conserva el control de los ingresos, al mismo tiempo que se condicionan los servicios.⁷⁷

Veamos en el siguiente tema lo que tiene que ver con soberanía ya que en un sistema federal se cuestiona esa característica a los estados integrantes.

1. Soberanía

Este concepto que de por sí en nuestra época globalizada es controversial, tiene una importancia específica en esta investigación, es necesario revisarlo para

⁷⁵ Zippelius, Reinhold, *op. cit.*, nota 60, p. 357.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 360.

⁷⁷ Rabell García, Enrique, *op. cit.*, nota 70, p. 99.

cerrar el círculo de comprensión y definirlo de acuerdo a las necesidades del presente entorno teórico. Para Mario de la Cueva citado en la obra de José Francisco Pérez Hernández "La soberanía es a los pueblos, lo que la libertad a los hombres".⁷⁸

Para el caso mexicano y como lo veremos en el siguiente capítulo la soberanía reside originariamente en el pueblo y es quien tiene en todo momento el derecho de alterar su forma de gobierno. En ese orden de ideas nuestro país lucha por ser una República representativa, democrática y federal. Para César Herrera Cejudo se define así:

Soberanía designa el máximo grado de potestad en el sentido que no admite ningún otro poder por encima ni en concurrencia. Es el supremo poder político que se ejerce en una comunidad, hacia el exterior se proyecta como independencia, e internamente significa que toda otra potestad en el interior del Estado es inferior a la suya. Un Estado manifiesta su soberanía política cuando: No acepta injerencias de otros Estados en sus propias determinaciones; puede dictar sus propias normas y fijarse la forma de gobierno que considere conveniente, reconoce a los otros Estados igual derecho para auto determinarse.⁷⁹

Este mismo autor nos señala, respecto a la soberanía, otra cita específica para el caso mexicano que a la letra señala:

Transformando un modelo económico en una vasta terquedad, los gobernantes mexicanos subordinaron, o dejaron de lado el sustento del Estado, del poder y de la soberanía: la política. Es verdad que la inclusión en las redes internacionales de una nación, reedita el carácter de la soberanía, dado que los Estados deben atender renovadas presiones de otros Estados, y encarar las políticas de una multitud de agentes económicos, políticos y sociales, que despliegan sus acciones sin considerar fronteras. Pero ante estos retos que caracterizan a los circuitos de la interconexión global, el gobierno mexicano carece de una política.⁸⁰

⁷⁸ Pérez Hernández, José Francisco, *op. cit.*, nota 27, p. 107.

⁷⁹ Herrera Cejudo, César, "La soberanía en los estados modernos" Obra Colectiva, *Entorno jurídico hoy Teoría del Estado*, México, Porrúa-UNAM, 2013, p. 208.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 212.

Es preciso según mi punto de vista, entender que la soberanía está en una verdadera encrucijada hoy en día, sobre todo para países en vías de desarrollo como lo es el caso mexicano, no existe tampoco un mecanismo probado que dé el poder al pueblo de una forma directa para tomar las decisiones del gobierno, por eso, es trascendental que respecto del municipio, el gobernado tenga esa real oportunidad de injerencia directa en la resoluciones de sus problemas cotidianos.

Por supuesto que al elegir a un representante para que nos gobierne cedemos a él la responsabilidad de la toma de decisiones, sin embargo, no significa que no podamos opinar respecto de la voluntad de la mayoría.

IX. PARLAMENTARISMO VERSUS PRESIDENCIALISMO

Es importante para esta investigación tener clara la diferencia entre estos dos sistemas de gobierno, la elección directa atribuye en realidad este poder soberano solo a algunos electores, a aquellos que habrán votado por el ganador, substrayéndoselo completamente a los demás. Esto es importante porque como se verá en el capítulo tercero, los miembros del ayuntamiento no son elegidos de forma directa por los ciudadanos.

Nos indica María del Rosario Quiñones: “la forma de elección de los regidores de mayoría relativa, por planilla cerrada y bloqueada, contraviene, desde nuestro punto de vista, las disposiciones constitucionales entorno al derecho de los ciudadanos a elegir a los integrantes de los ayuntamientos, mediante el sufragio universal, libre directo, secreto, personal e intransferible”.⁸¹

En esta misma lógica se determina la necesidad de ahondar en este tema, se cita a Bovero quien nos especifica las diferencias de las formas de gobierno:

Intentando reducir a lo esencial los caracteres distintos de cada una de las formas puras, se puede decir, desde el punto de vista de la primera pregunta, que: a) un sistema es parlamentario cuando el gobierno es una emanación del parlamento, que es el único órgano elegido por el voto popular y es ante éste ante quien el gobierno responde de su labor; b) un sistema es presidencial -más

⁸¹ Quiñones Payán, María del Rosario, “Acerca de la planilla cerrada y bloqueada para elegir al gobierno municipal”, Artículo Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/6/art/art6.pdf, consultada el 5 de diciembre de 2014.

allá de cuestiones puramente nominalistas- cuando el jefe de gobierno es elegido directa y periódicamente por los ciudadanos basándose en el sufragio universal.⁸²

Para el caso mexiquense y en realidad en la mayoría de los municipios del país existe elección por planillas cerradas donde los candidatos más visibles son los aspirantes a presidentes municipales, sin reconocer las aptitudes de los demás integrantes de las planillas.

Cada uno puede corroborar que la conformidad entre la voluntad de los ciudadanos, del país real, y aquella traducida en decisiones vinculatorias por los elegidos, por el país legal, podría eventualmente no lograrse nunca, podríamos no encontrar, en ningún momento, a una clase política y a una clase gobernante que consideráramos satisfactorias y merecedora de los votos ciudadanos.

La representación piramidal del proceso decisional ascendente pone en evidencia otras características de la democracia como que existe múltiples planos intermedios que se insertan entre la base y el vértice son ocupados por organizaciones (partidos, grupos de presión, etc.) cuyos miembros están frente al ciudadano común, más cercanos del momento culminante, en la decisión política, y por lo tanto en grado de influir de una manera mayor en su contenido. Para decirlo de alguna manera: todos los ciudadanos son iguales, pero algunos son más iguales que otros.⁸³

Aunque en rasgos inferiores, desde mi perspectiva, el ayuntamiento se asemeja más al parlamento que al sistema presidencial, esto es así, debido a que la figura del presidente municipal tiene poca preponderancia ya que el máximo órgano decisional es el ayuntamiento como cuerpo colegiado. Sobre todo si se logra el cambio de paradigma respecto a la forma de elección de los ayuntamientos.

En otras palabras, la elección corre el riesgo de volverse un mero rito de legitimación exterior. El ciudadano elector no es ya el inicio del proceso decisional este proceso tiene en realidad un punto de partida distinto, situado en el poder de quien tienen los medios preponderantes para hacerse elegir y reelegir de manera indefinida, y presenta, en consecuencia, un primer rasgo

⁸² Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, nota 17, p. 165.

⁸³ *Ibidem*, p. 34.

decisivo descendente, es decir, autocrático. A pesar de que el proceso político asciende posteriormente de la base al vértice, de las (pseudo) decisiones de los ciudadanos electores a las decisiones colectivas finales, el juego democrático resulta en realidad falseado. No solo, resulta invertido.⁸⁴

En este sentido, se requiere un análisis respecto a la conformación del ayuntamiento en los municipios mexiquenses que permitan llegar a buen término el proceso decisional a través de la representación de la ciudadanía. Conclusiones:

El marco teórico, elementos, conceptos y desarrollo del municipio está plasmado según mi perspectiva en éste capítulo, se logró conjuntar la información necesaria para involucrar al lector a este estudio y encaminar la investigación en las teorías básicas que sobre municipio encontré y con los elementos indispensables que permitan sentar las bases del presente trabajo.

Quiero cerrar éste capítulo con algunas reflexiones, no debe pasar desapercibido para el lector que es en el ámbito municipal donde se da por su propia naturaleza una vigorosa, nutrida y variada competencia electoral, por lo mismo en los municipios existe un número considerable de corrientes políticas diversas que acceden al poder, en este orden de ideas, se debe aprovechar esa circunstancia para exigir a los actores políticos, una vez convertidos en gobierno, se elimine la opacidad en el manejo de los recursos. Jacqueline Martínez nos señala:

Una de las dimensiones del proceso de cambio político de los últimos 20 años involucra, sin duda, la redefinición de las relaciones entre los ámbitos de gobierno. La relación entre los gobiernos locales (estatales o municipales) y el gobierno federal se vio modificada, en un primer momento, por la creciente presencia de los partidos de oposición en los ayuntamientos y congresos locales; más tarde por su llegada a los poderes ejecutivos locales y, finalmente, por la alternancia a nivel federal.⁸⁵

⁸⁴ *Ibidem*, p. 159.

⁸⁵ Martínez Uriarte, Jacqueline y Díaz Cayeros, Alberto, (Coordinadores), *De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2003, p. 453.

Es un hecho que históricamente el poder ha estado centralizado, como lo es que desde diversos foros en el siglo anterior se solicitó vehementemente que se rompiera con esas formas y se dejara llevar un proceso electoral apegado a derecho, Roberto Moreno profundiza en el tema de la centralización:

La centralización político administrativa y económica que aún prevalece en el país es, para decir lo menos, un producto de varios siglos, en efecto el modelo promovido por el Estado Español en la época de la nueva España fue a todas luces fuertemente centralista, aspecto que se agudizó con el cambio dinástico español.⁸⁶

El mismo Roberto Moreno nos habla de la última gran reforma en el ámbito municipal en nuestro país y nos presenta un tema trascendental en los cambios que ha venido presentando el municipio:

Es importante tener presentes las reformas de 1999 al artículo 115 constitucional que formalizan el carácter de gobierno de los municipios y ayuntamientos, mexicanos, cuestión que se le había venido negando desde que México surge como nación independiente y que el constituyente de 1917 no fue capaz de plasmar en la tercera constitución aún vigente.⁸⁷

Antes de la reforma citada, la Constitución sólo concebía al municipio y sus autoridades como meros administradores, al señalar que cada municipio será administrado por un ayuntamiento solo se le reconocía el carácter de municipio libre; ahora bien si hablamos de un nivel de gobierno entonces debe contener los tres poderes de los otros dos niveles de gobierno, el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Veamos lo que señala Franz Neumann respecto a los partidos políticos:

El partido político. El instrumento más importante para la transformación del poder social en poder político es el partido político. Los motivos de la posición suprema que ocupa el partido estriban en la propia naturaleza de la democracia. El partido permite que los intereses particulares y, en muchísimas ocasiones, extremadamente egoístas, aparezcan como de utilidad nacional, al mismo

⁸⁶ Moreno Espinosa, Roberto, *op. cit.*, nota 45, p. 138.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 146.

tiempo impide la total dominación de los intereses nacionales de los intereses particulares.⁸⁸

Los partidos políticos, son entonces, desde mi perspectiva un mal necesario, ya que es el ente encargado de canalizar la aspiración política de los ciudadanos, así como de controlar los diversos intereses mezquinos que en él participan, el municipio está plagado de sujetos activamente políticos, sin embargo, en un alto grado, las decisiones respecto a las estructuras y sujetos posibles con aspiraciones políticas se toman a nivel estatal.

Me gustaría, como adelanto del término de este capítulo, señalar que al contemplar las normas jurídicas relativas al municipio en el gobierno estatal pareciera no cumple el fin último de su creación, por lo que es importante citar al respecto a Norberto Bobbio:

El problema de la eficacia de una norma es el problema de si la norma es o no cumplida por las personas a quien se dirige (los llamados destinatarios de la norma jurídica) y, en caso de ser violada, que se le haga valer con medios coercitivos por la autoridad que la ha impuesto. Que una norma exista en cuanto norma jurídica, no significa que también sea constantemente cumplida.⁸⁹

Ahora bien verifiquemos lo que nos señala Bovero respecto del tema:

Pero la democracia es formal por definición. En cuanto forma de gobierno, esta es definida por un conjunto de reglas que tienen que ver, para usar el lenguaje simplificador y clarificador de Bobbio, con el quién y con el cómo de las decisiones políticas –a quien corresponde decidir y basándose en que procedimientos-, no con el qué cosa, con el contenido de esas decisiones. La democraticidad de una decisión política –de una ley, de una norma asumida como decisión colectiva válida, como <<voluntad general>>-depende de su forma no de su contenido: la democracia consiste no en ciertas <<reglas por decidir>> que deban asumirse como decisión colectiva con exclusión de otras, sino en ciertas <<reglas para decidir>>. ⁹⁰

Con este tema se pretende incidir en la mejora del municipio en el territorio mexiquense, pero determinando claramente la esencial participación del derecho

⁸⁸ Neumann, Franz, *El Estado democrático y el Estado autoritario*, (Comp.) Herbert Marcuse, Buenos Aires, Paídos, 1968, p.23.

⁸⁹ Bobbio, Norberto, *Teoría General del Derecho*, 3ª ed., Bogotá, Temis, 2012, p. 22.

⁹⁰ Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, nota 17, p. 45.

y del individuo de carne y hueso, respecto a lo anterior, tanto al servidor público como al ciudadano, Bobbio indica:

La ley debe dirigirse a alguien para que sea una norma, un imperativo, esto es, una proposición cuyo efecto es modificar el comportamiento ajeno. ¿Cómo imaginar una norma sin sujeto pasivo, si solo se puede hablar de norma cuando se hace referencia a una proposición dirigida a determinar el comportamiento de otros?⁹¹

El municipio como autoridad debe tener la aspiración de convertirse, en la realidad, como la máxima autoridad reconocida y apoyada por los vecinos de la comunidad e incluso cómplice y amiga de estos para el reclamo de los derechos ante el nivel estatal y la federación.

Al pasar de la posible facticidad a su carácter normativo, al deber ser que suponen para realizarnos como personas, encontramos las razones para la acción positiva de los poderes públicos, que utilizan, entre otros, el instrumento de los derechos sociales para ayudar a satisfacer necesidades básicas que muchos individuos no pueden alcanzar por sí mismos y que impedirían radicalmente el desarrollo de la dignidad de esas personas.

Señalar la importancia de algunos de los paradigmas que rodean al municipio es una cita que no puede esperar, en este sentido Jacqueline Martínez y Alberto Díaz en la obra que coordinan, apuntan:

La tendencia hacia la descentralización y el papel creciente de los gobiernos locales en México se han convertido en un tema principal tanto del debate académico como del político en los últimos años. Los gobiernos estatales y municipales se han transformado en espacios políticos que se caracterizan por una vigorosa competencia electoral, donde la alternancia de los partidos se ha vuelto la regla antes que la excepción. Si bien comenzó presentando grados desiguales entre las diferentes regiones, el proceso de cambio político que ha vivido el país ha sido más visible desde hace varios años precisamente en el plano local. Sin embargo, es también en éste nivel donde son notorios los obstáculos más serios que enfrenta este proceso. A este nivel de gobierno y en términos de política pública, los gobiernos locales recaudan, reciben

⁹¹ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 89, p. 81.

transferencias de la federación, contratan deuda y gastan con el fin de prestar servicios públicos y satisfacer las demandas de ciudadanos cada vez más críticos y visibles. Sin embargo, se cuenta con poca información contundente de las causas que determinan sus decisiones políticas y financieras y del impacto que tiene su desempeño.⁹²

Ahora que se ha establecido el marco teórico del municipio continuemos en el estudio del marco jurídico en el siguiente capítulo.

⁹² Martínez Uriarte, Jacqueline y Díaz Cayeros, Alberto, *op. cit.*, nota 85, p. 7.

CAPÍTULO SEGUNDO EL DERECHO POSITIVADO EN EL MUNICIPIO

I. ANTECEDENTES NORMATIVOS MUNICIPALES

El marco normativo de la institución bajo estudio es una arista indispensable para entender ese derecho escrito positivado que es el límite de los niveles de gobierno y de las personas que están involucradas en el ámbito municipal.

Pretendemos hurgar en los documentos que son precedentes de las actuales normas del marco municipal, normas que por supuesto se basan en el congreso constituyente de 1917, el cual trató de encausar el nacimiento de aquel México revolucionario; solo con la intención de encuadrar como se evolucionó hasta ese congreso constituyente veamos algunos antecedentes en el siglo XIX de las Constituciones de 1824 y de 1857 y observemos que nos dicen respecto al municipio.

Es necesario precisar, que para la elaboración de los siguientes párrafos se consultaron los documentos constitucionales históricos que maneja en el apartado del mismo nombre la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Empecemos con 1821, en la guerra de independencia el marco jurídico del municipio se va puliendo, ya que en esa etapa en realidad se plantea la nueva organización política de la nación, la Constitución de Cádiz trató de restaurar y transformar el régimen local en las colonias españolas, considerando a esta instancia como unidad básica de gobierno así como de organización territorial y poblacional.⁹³

Se tenía una gran sujeción a los llamados jefes políticos y diputados por lo que las atribuciones de los ayuntamientos eran bastante limitadas.

El periodo en que subió al poder, Agustín de Iturbide, suscribe en 1822, el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*⁹⁴, en el que estableció que las elecciones de los ayuntamientos para el siguiente año se llevarían acabo de

⁹³ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/>, consultada el 30 de noviembre de 2013.

⁹⁴ *Idem.*

acuerdo con un decreto promulgado por dicho reglamento, nombró a un jefe político por cada provincia, sin profundizar más en el tema municipal.

La *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*, fue aprobada el 4 de octubre de aquel año, estableciéndose la República Federal en el artículo 4° que manifestó: "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal, con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal."⁹⁵

Por lo anterior y al no regularlo expresamente, se entiende que dejó en plena libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones interiores.

Las *Leyes Constitucionales de 1836* dieron las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista, consagraron y dispusieron que los ayuntamientos fueran popularmente electos en específico en su sexta ley.

El 12 de junio de 1843 el entonces presidente Antonio López de Santa Anna, sancionó las bases orgánicas formadas por la junta nacional legislativa, las cuales en su título VII denominado gobierno de los departamentos en el artículo 134, les otorgó facultades:

Artículo 134. Son facultades de las Asambleas Departamentales:

I.- Establecer arbitrios para completar sus gastos ordinarios, o para hacer los extraordinarios que determinen según sus facultades, con aprobación del Congreso sin perjuicio de llevarlos a efecto inmediatamente que los decreten. El Presidente de la República puede suspender la ejecución de estos arbitrios, dando cuenta sin demora al Congreso...

V. Decretar lo conveniente y conforme a las leyes respecto a la adquisición, enajenaciones y permutas de bienes que pertenezcan al común del Departamento. Sobre enajenaciones de terrenos se observaran las leyes vigentes, y lo que determine las de colonización.

VI. Disponer la apertura y mejora de los caminos del Departamento, y cuidar de su conservación, estableciendo en ellos peajes para cubrir sus costos; entendiéndose esta atribución sin perjuicio de lo que dispongan las leyes de caminos generales.

⁹⁵ *Ídem.*

VII.- Fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios, y sujetándose a las bases que diere el congreso sobre estudios preparatorios, cursos exámenes y grados.

VIII.- Crear y reglamentar establecimientos de beneficencia, corrección o seguridad.

IX.- Reglamentar el contingente de hombres que para el ejército deba dar el Departamento.

X.- Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.

XI.- Cuidar la salubridad pública y reglamentar lo conveniente para conservarla.

XII.- Fomentar la Agricultura industria y demás ramos de prosperidad, según sus facultades.

XIII.- Aprobar los planes de árbitros municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades....⁹⁶

Como se ha venido observando a nivel de departamento se encargaban algunas facultades a las asambleas y muy pocas a las municipalidades pero siempre bajo el control total del poder centralizado.

Asimismo, quiero destacar los temas a los que se refería las facultades de las asambleas entre otros enajenación de terreno, caminos y sus peajes, enseñanza pública, seguridad, hombres para el ejército, salubridad pública, gastos de las municipalidades y sus presupuestos, sin lugar a dudas temas concernientes a la esfera inmediata poblacional, sin embargo, debemos seguir revisando que cambios se han presentado en el ente municipal en las siguientes décadas del siglo XIX.

Para la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857*⁹⁷ se estableció en el país una república representativa, democrática, federal y popular.

En el artículo 72 se mencionaba que se elegirá popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales, el artículo 31 estableció que todo

⁹⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1842.pdf>, consultada el 03 de diciembre de 2013.

⁹⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf, consultada el 03 de diciembre de 2013.

mexicano debe contribuir a los gastos de la federación, estado o municipio, el artículo 36 establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio, los estados de la federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales.

En el Imperio de Maximiliano se implantaron departamentos divididos en distritos y estos en municipalidades donde en estas últimas las contribuciones las imponían los concejos municipales y se estableció que ni una carga ni impuesto podría cobrarse sino lo autorizaba la autoridad señalada, para 1867 se restableció la República.

En la época de Porfirio Díaz de 1876 a 1911 prácticamente los municipios desaparecieron en el sentido de que fueron la parte, desde el punto de vista económico y político, más insignificante, los que mandaban en los municipios eran los prefectos o los jefes políticos y cualquier servicio estaba subordinado al gobierno estatal.

Es un recuento escueto que, sin embargo, nos permite vislumbrar el desarrollo de la institución sujeta a estudio en esta investigación, de ninguna manera, se encuentra pretensión alguna de consolidación del municipio, pero si un avance respecto de la utilidad de fortalecer a la unidad básica del Estado, ahora veamos que sucedió en el Constituyente de 1917.

II. MUNICIPIO EN EL DIARIO DE DEBATES DEL CONSTITUYENTE DE 1917

En el capítulo primero se trató de explicar lo que implica ser parte de una federación, como el caso de nuestro país, incluso como ya se ha abordado entre el Constituyente del 1857 y 1917 en éste apartado de organización política de los estados una diferencia fue la incorporación del municipio al texto constitucional.

Imprescindible conocer las raíces de nuestro Constituyente de 1917, por lo que abordaré sus bases para determinar el contenido del articulado, al respecto se puntualiza el análisis del Título Quinto denominado "De los estados de la federación."

De mi investigación se determina que la discusión del tema municipal se realizó entre el 24 y 25 de enero de 1917, siendo el punto más complicado de

resolver lo referente a la fracción II del artículo 115 , ya que fue rechazado el dictamen de la segunda comisión por parte de la asamblea, para Ignacio Marvan Laborde, lo trascendental de aquella discusión se sitúo en lo siguiente "Fue muy difícil lograr un acuerdo en torno a si debía establecerse en la Constitución la hacienda municipal o si como había sido hasta entonces, ello correspondía a la esfera de la soberanía de los estados."⁹⁸

Continúa Ignacio Marvan señalando en el diario de los debates la siguiente narración:

"La diferencia más importante y por lo tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño en dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc."⁹⁹

Es de gran relevancia compartir la opinión de algunos autores respecto que la libertad que se otorgó al municipio en el constituyente de 1917 no tiene que ver con la autonomía que necesitaba y además estamos imposibilitados para luchar por esa libertad ya que no fue definido el alcance político como lo señala Jacinto Faya:

"La Constitución general de la República, desde 1917 hasta nuestros días, no ha definido qué entiende por la fórmula política de "municipio libre", no otorga ningún reconocimiento a los derechos históricos del municipio, lo que vendría a facilitar la tarea para interpretar el concepto...en ninguno de sus artículos señala los elementos esenciales de esa libertad municipal. Esta deficiencia ha sido desastrosa en la historia del desarrollo municipal desde 1917 a la fecha, pues amparados en una aparente categoría de gran fuerza constitucional, a la idea de

⁹⁸ Marvan Laborde, Ignacio, *Nueva edición del diario de los debates del congreso constituyente Querétaro 1916-1917*, Edición Facsimilar, Tomo I, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. 2262.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 2263.

"municipio libre" no se le han dado elementos para que la dogmática mexicana haya podido desarrollar una doctrina coherente sobre este concepto, aparentemente cumbre, pero realmente desprovisto de fuerza constitucional y política."¹⁰⁰

Continúan diciendo los diputados integrantes de la Comisión, a quien Ignacio Marvan nos acerca a través de su obra:

"Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición *sine qua non* de vida y su independencia, condición de su eficacia."¹⁰¹

Se establecía competencia a la Suprema Corte para dirimir cuestiones hacendarias entre el municipio y los poderes del Estado y proponía interventores que nombraría el ejecutivo local para vigilar las cuentas del municipio, entonces el Título Quinto quedaba redactado de la siguiente forma:

"De los Estados de la Federación" Artículo 115. Los Estados adoptaran para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres 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 a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la Ley.

¹⁰⁰ Valencia Carmona, Salvador, (Coord.) *El municipio en México y en el mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, México, UNAM, 2005, p. 41.

¹⁰¹ Marvan Laborde, Ignacio, *op. cit.*, nota 98, p. 2264.

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual y transitoriamente...¹⁰²

El antecedente inmediato de esta norma se encontraba en el artículo 109 de la Constitución de 1857, el cual señalaba lo siguiente: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno republicano, representativo, popular. El período para el cargo de Gobernador no podrá exceder de seis años. Son aplicables a los Gobernadores de los Estados y a los funcionarios que los substituyan, las prohibiciones que para el Presidente, el Vicepresidente y el Presidente interino de la República establece respectivamente el artículo 78."¹⁰³

Nos comenta Ignacio Marvan Laborde que:

Ya Venustiano Carranza en el decreto preconstitucional del 29 de diciembre de 1914 definió al municipio como la base de la organización política de los estados, administrados por un ayuntamiento de elección directa, y se estipuló también la eliminación de los jefes políticos, en su discurso ante el Congreso Constituyente del 16 de diciembre de 1916, Carranza añadió que los municipios tendrían independencia económica, basada en fondos y recursos propios para atender sus necesidades y, así, librarlos de la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores.¹⁰⁴

Dando un panorama de la compleja cuestión del municipio al momento del constituyente, desde los ayuntamientos constitucionales de Cádiz hasta el constituyente, nuestras municipalidades siempre tuvieron la política y la economía restringida, así como un carácter predominantemente administrativo.

Las autoridades comunitarias municipales estuvieron subordinadas a un jefe político y al órgano legislativo de la entidad a la que pertenecían; primero, la diputación provincial, la legislatura del estado, después aun cuando gozaron de mayores prerrogativas constitucionales, a las juntas legislativas de los

¹⁰² *Ibidem*, p. 2265.

¹⁰³ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf, consultada el 03 de diciembre de 2013.

¹⁰⁴ Marvan Laborde, Ignacio, *op. cit.*, nota 98, p. 2266.

departamentos y a partir del acta de reforma de 1847, de nuevo quedaron sujetas a los congresos locales y a jefes políticos dependientes de los gobernadores.

Para el mismo Ignacio Marvan las municipalidades en esta época:

Siempre contaron con árbitros, así como con las tierras ejidales y recursos naturales que constituían una hacienda municipal propia. En el Constituyente de 1856-1857 el diputado Castillo Velasco planteó la necesidad de personalidad jurídica a los municipios y garantizarles una hacienda propia pero no prosperó. Los problemas fundamentales de los pueblos durante la segunda mitad del siglo XIX fueron, primero, el menoscabo de su personalidad jurídica y la pérdida del dominio colectivo de sus tierras ejidales o del común, derivadas de la Ley de desamortización de bienes de manos muertas y del artículo 27 de la constitución de 1857; y posteriormente, las leyes sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de Juárez en 1863 y, sobre todo, de Díaz en 1893, las cuales facilitaron la comercialización y despojo de las tierras comunales. Lo anterior generó luchas legales a pesar que el criterio de la Suprema Corte, a partir de 1880, fue negar la personalidad jurídica de pueblos y municipios en los juicios de amparo.¹⁰⁵

Hubo algunas similitudes respecto a su organización interna, que en general estuvieron presentes en todos los estados durante el lapso que va de la Constitución de 1857 a los inicios de la revolución, como ejemplo: la elección de los miembros del ayuntamiento, el carácter administrativo de este órgano, la importancia del presidente municipal que lo encabezaba y la autorización de presupuestos y revisión de cuentas por parte del congreso del estado.

Por otra parte, hubo un desarrollo institucional heterogéneo en cuestiones como la división político-administrativa del estado en distritos o partidos; el tamaño de los ayuntamientos; los criterios que definían el número de municipalidades que habían en cada estado; la relación con los pueblos que no tenían el rango de municipio; el nombramiento y facultades de los jefes políticos.

Ya para el porfiriato, las demandas de autonomía, democracia municipal y la restitución de tierras a los pueblos que habían sido despojados de ellas era una constante. La demanda de democracia local expresó el conflicto de elites derivado de la centralización política que tuvo lugar en la última etapa del régimen

¹⁰⁵ *Ídem.*

porfirista. Tan es así que todos los revolucionarios impulsaron la idea del municipio como autónomo.

Como nos refiere Jacinto Faya existieron integrantes del congreso constituyente que empeñaron todo su saber, experiencia y conocimientos sobre el municipio para lograr el establecimiento de bases sólidas de esa institución:

Los constituyentes Jara y Medina defendieron la idea de municipio libre, en el sentido de que solamente podría existir el municipio libre siempre y cuando se le garantizará una verdadera libertad hacendaria. Por supuesto que la valiente y lúcida defensa de Jara, Medina y otros, de la libertad de la hacienda municipal, como fundamento del municipio libre, fue muy importante en 1917, pues ni las constituciones de 1824 y de 1857 mencionaban al municipio, y mucho menos lo incluían como una institución constitucional.¹⁰⁶

Así con la expedición simultanea del decreto de municipio libre y de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, Venustiano Carranza decidió no correr riesgos que hubiera implicado el dar a los ayuntamientos un papel central en el reparto de las tierras, significaba en su momento renunciar al control centralizado del reparto agrario, lo anterior ponía en riesgo la posibilidad del triunfo revolucionario.

Es interesante el desarrollo que se dio en el congreso constituyente y además vital para seguir con la comprensión de la conformación del municipio mexicano, Ignacio Marvan nos indica:

Una vez decidido en la ley del 6 de enero de 1915 que la federación era en última instancia la responsable del reparto agrario, y una vez establecido en el artículo 27 de la nueva Constitución, que fue aprobado momentos antes de la discusión final de la fracción II del 115, que la tierra y los recursos naturales eran propiedad de la nación y no de los pueblos, ni de los municipios, el problema a resolver para que hubiera municipio libre era el de dotarlos de una hacienda propia, después de que con estas disposiciones, los municipios ya habían perdido el control de su fuente más segura de ingresos.¹⁰⁷

El C. Hilario Medina integrante de la segunda comisión constitucional señaló:

¹⁰⁶ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 100, p. 44.

¹⁰⁷ Marvan Laborde, Ignacio, *op. cit.*, nota 98, p. 2274.

Todos los países del mundo, señores, han debido lo que son a la organización municipal; el verdadero principio de la organización municipal es que el municipio tenga su hacienda libre y que sea el que contribuya, en los términos que fijan las leyes, para los gastos generales. Este es el único principio de todos los municipios, desde que el municipio existe, tomando de la vieja Inglaterra, pasado a la América del Norte y experimentando en todas las demás partes que tienen por base económica el régimen municipal.¹⁰⁸

Respecto del tema que se debatió en los inicios del siglo pasado, además habrá que valorar lo siguiente: no sólo la cuestión hacendaria es indispensable para lograr un nivel de gobierno consolidado, al respecto nos señala Jacinto Faya en la obra que coordinara Salvador Valencia:

La sola libertad hacendaria jamás ha sido suficiente en la historia del municipio en el mundo para hacer de esta institución un orden de gobierno que gestione todos los intereses de la comunidad. Pero además, la libertad de la hacienda municipal no fue garantizada en la Constitución de 1917, como tampoco fue garantizada en las importantes reformas y adiciones del artículo 115, tanto en 1983 como 1999.¹⁰⁹

Es de mi interés concluir con el estudio del diario de debates del constituyente de 1917, señala Ignacio Marvan:

Al rechazarse la propuesta de la fracción II del artículo 115 se retiró ese párrafo y se presentó un nuevo proyecto con el voto particular de los ciudadanos Jara y Medina que dice: "La libertad municipal debe basarse en la independencia económica del municipio; no dar a éste constitucionalmente recursos propios es dejarlo a merced de los poderes locales absorbentes y no conseguir el fin que a este respecto se propone la ley. Si el municipio dependiera económicamente del Estado, éste tendría la primacía y aquel le estará siempre sometido. Es un principio sociológico que todo problema relacionado con el económico debe comenzar por la solución de esta última fase, y si no se hace así el régimen económico se imponen y destruye las soluciones que se haya dado a los demás aspectos de la cuestión. Establecido que el municipio debe tener independencia

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 2314.

¹⁰⁹ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 100, p. 45.

económica, es preciso darle algunos recursos legales lo más eficaces posibles, para que cuando esa libertad se ve atacada tenga alguna defensa.¹¹⁰

El siguiente proyecto que se sometió a votación fue respecto de la fracción II del artículo 115 que señaló, los municipios tendrán el libre manejo de su hacienda, y está se formará de lo siguiente: 1° Ingresos causados con motivo de servicios públicos, que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes. 2° Una suma que el Estado integrará al municipio, y, que no será inferior al 10% del total de lo que el Estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate. 3° los ingresos que el Estado asigne al municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la nueva organización municipal, pasen a ser del Ayuntamiento.

La última parte del debate se centró en que estos ingresos deberán ser bastantes para cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios. Si con motivo de los derechos que concede a los municipios este artículo surgiere algún conflicto entre el municipio y el poder ejecutivo estatal, conocerá de dicho conflicto la legislatura respectiva, quien oirá al ayuntamiento en cuestión, pudiendo éste enviar hasta dos representantes para que concurran a las sesiones de la legislatura en que el asunto se trate, teniendo voz informativa y no voto.

Se estableció que si el conflicto fuere entre la legislatura y el municipio conocerá de él, el Tribunal Superior del estado, en todo caso los procedimientos serán rápidos a fin de que el conflicto sea resuelto a la mayor brevedad.

Después de las últimas discusiones el artículo 115 Constitucional quedó el 5 de febrero de 1917 de la siguiente manera:

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado; II. Los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que,

¹¹⁰ Marvan Laborde, Ignacio, *op. cit.*, nota 98, p. 2363.

en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades; III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residieren habitualmente o transitoriamente. Los gobernantes constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años...

Termina el artículo con disposiciones referentes al gobernador del estado y a la composición de la legislatura que para efecto del trabajo de investigación no es necesaria su transcripción, en ese tenor quedó el artículo después del debate por lo que comparto la reflexión ya planteada en líneas anteriores, se dio origen al municipio con dos defectos de nacimiento que lo han marcado hasta la fecha, no determinar cómo se constituye su hacienda y dejarlo bajo el control de la legislatura estatal y los caprichos del gobierno federal.

Es necesario otorgar la importancia debida al gobierno que palpa la gente, sin dejar de entender que se requiere abatir temas como la corrupción u opacidad al interior del gobierno municipal.

III. REFORMAS DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

En un análisis de orden cronológico las reformas en el ámbito federal relacionadas al municipio, son 14 hasta el año 2014, tienen algunas temas sin trascendencia para el propio municipio y otras fueron indispensables, relevantes, a mayor abundamiento son las siguientes sin dejar de mencionar que se puede confrontar con el Diario Oficial de la Federación de la fecha que se señala en cada caso:

Para el lunes 20 de agosto de 1928 se reformó el párrafo cuarto fracción III del artículo 115, al cuantificar cuantos diputados debía haber en cada estado de acuerdo a su población.¹¹¹ Como se observa sólo se trató de una cuestión cuantitativa de representación.

El 29 de abril de 1933 se reformó el mencionado artículo con temas de no reelección de gobernadores y funcionarios municipales.¹¹²

¹¹¹ Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de agosto de 1928, México, p. 5.

¹¹² Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de abril de 1933, México, p. 694.

El 8 de enero de 1943 se reformó párrafo tercero de la fracción III, marcando de forma temporal que los gobernadores no podrán durar en su encargo más de seis años.¹¹³

El 12 de febrero de 1947 se adiciona el párrafo primero de la fracción primera instaurando el voto de la mujer: "En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votada."¹¹⁴

El 17 de octubre de 1953 se reformó fracción I, nuevamente con temas no reeleccionistas.¹¹⁵

El 6 de febrero de 1976 se reformaron las fracciones IV y V referentes a facultad normativa del ayuntamiento y coordinación de territorios urbanos de continuidad geográfica respectivamente.¹¹⁶ Esta reforma tuvo trascendencia respecto a la atribución que se le otorgó al municipio.

El día 6 de diciembre de 1977 se reformó respecto a contrapesos en el resultado de las elecciones, lo anterior adicionando el artículo 115 con lo siguiente "En cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes..."¹¹⁷

Respecto de la reforma del 3 de febrero de 1983, además de la autonomía jurídica de los ayuntamientos se asentó expresamente los servicios públicos que le corresponden, nos indica Quintana Roldán lo siguiente:

La reforma de 1983 introdujo garantías para la suspensión de los ayuntamientos, la autonomía jurídica de los ayuntamientos; se hizo una enumeración de los servicios públicos que le corresponden de manera exclusiva, permitiendo la colaboración en su caso, del gobierno de los estados, y se incluyó lo que se conoce como "la esfera económica mínima" de los municipios, enumerando las contribuciones de ingresos que deberían percibir éstos.¹¹⁸

¹¹³ Diario Oficial de la Federación de fecha 8 de enero de 1943, México, p. 2.

¹¹⁴ Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de febrero de 1947, México, p. 3.

¹¹⁵ Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de octubre de 1953, México, p. 7.

¹¹⁶ Diario Oficial de la Federación de fecha 06 de febrero de 1976, México, p. 2.

¹¹⁷ Diario Oficial de la Federación de fecha 06 de diciembre de 1977, México, p. 4.

¹¹⁸ Quintana Roldán, Carlos F., *op. cit.*, nota 11, p. 95.

Solo se transcriben los párrafos referentes a lo señalado en la cita, sobre todo, porque desde mi perspectiva refleja sin lugar a dudas la injerencia de los otros órdenes de gobierno en la vida municipal...

Artículo 115...

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

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

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

III.-Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrá a su cargo los siguientes servicios públicos:

a) Agua potable y alcantarillado, b) Alumbrado público, c) Limpia, d) Mercados y centrales de abasto, e) Panteones, f) Rastro, g) Calles, parques y jardines, h) Seguridad pública y tránsito, e, i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera...

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división,

consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

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

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egreso serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles...¹¹⁹

El martes 17 de marzo de 1987 se reforma la fracción VIII.- "Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias".¹²⁰

Respecto de la anterior reforma en cuanto a la representación proporcional, queda asentado que desde mi visión, se debe realizar la elección de los regidores y el síndico de forma unitaria, individual, para que la población conozca a quien pretende ser su representante, no se omite recordar que las elecciones hasta la fecha en el gobierno municipal se llevan a cabo por planilla, por lo que en realidad la población no conoce a los candidatos a regidores.

El jueves 23 de diciembre de 1999 se decreta reformas al artículo 115 al párrafo primero, cuarto y quinto de la fracción I; se reforma el párrafo segundo y se adicionan un párrafo tercero y uno cuarto en la fracción II; se reforma el párrafo primero y sus incisos a), c), g), h), e i), el párrafo segundo y se adiciona un párrafo tercero a la fracción III; se reforman los párrafos segundo y tercero, y se adicionan los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; y se reforman las fracciones V y VII para quedar como sigue:

¹¹⁹ Diario Oficial de la Federación de fecha 03 de febrero de 1983, México, p. 6.

¹²⁰ Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de marzo de 1987, México, p. 3.

Artículo 115 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...¹²¹

En este tenor consideremos que en relación a esta reforma de 1999, puede resumirse en uno de los avances más importante en la evolución de esta institución, lo es por ejemplo el reconocimiento expreso del municipio como ámbito de gobierno, además se incorporó la autonomía jurídica y leyes estatales sobre cuestiones municipales, que aseguren la participación ciudadana y vecinal, se modifican los servicios públicos municipales e inclusión de la policía preventiva, hay una amplitud respecto de la asociación de municipios y se precisan los ingresos municipales.

Queda consolidada la autonomía política del municipio ya que le es reconocida la jerarquía jurídico-política y lo eleva a nivel del gobierno estatal y el federal así lo refiere José Lorenzo Álvarez:

A la importancia geográfica, poblacional, de servicios prestados y conflictual del municipio debe agregarse la jerarquía jurídico-política, reconocida por las reformas al artículo 115 constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999, por las que se sustituyó el término "administrado" por "gobernado", con lo cual se consolidaron, políticamente, los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Aunado a lo anterior, si consideramos que el municipio cuenta con su propio territorio, autoridades y legislación propios, así como atribuciones que le son exclusivas, considero que a dicho régimen político municipal deben reconocérsele jurídicamente las tres funciones públicas tradicionales: legislativa, ejecutiva y judicial. Sólo así podrá hacerse realidad el municipio libre en México.¹²²

Es la anterior cita una posición que no comparto del todo acerca de que al municipio se le reconozcan funciones judiciales, sin embargo, reiteramos que si compartimos la autonomía, citamos al brasileño Celso Antonio Bandeira de Mello:

¹²¹ Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de diciembre de 1999, México, p. 2.

¹²² Álvarez Montero, José Lorenzo, "La justicia municipal", en Valencia Carmona, Salvador, (coord.), *El municipio en México y en el mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, México, UNAM, 2005, p. 4.

Las tres entidades jurídicas de capacidad política, Unión, estado y municipios, desempeñan actividades de policía administrativa. El problema que se plantea es saber cuáles son los campos en que incidirá la actuación de cada una de ellas. Como criterio fundamental, procede decir que es competente para una determinada medida de policía administrativa quien fuere competente para legislar sobre la materia...Habrá competencia conjunta cuando el interés de personas políticas diferentes se yuxtapone.¹²³

Con esta cita se acredita que el ámbito municipal tiene reconocida la capacidad y debe legislar en torno a los problemas que le abruman que son parte de cotidianidad, sin embargo, esa legislación acorde y sin exceder el ámbito estatal y federal.

Para el martes 14 de agosto de 2001 se adiciona que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.¹²⁴

El 18 de junio de 2008, se reformó la fracción VII. "La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la ley de seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las ordenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave al orden público."¹²⁵

El Lunes 24 de agosto de 2009, la fracción IV inciso c) cuarto párrafo, donde se señaló las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta constitución.¹²⁶

La reforma más reciente el lunes 10 de febrero de 2014, señala:

I...Las constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo

¹²³ Bandeira de Mello, Celso Antônio, *Curso de Derecho Administrativo*, México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 710.

¹²⁴ Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de agosto de 2001, México, p. 4.

¹²⁵ Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de junio de 2008, México, p. 9.

¹²⁶ Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de agosto de 2009, México, p. 2.

adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubiera postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.¹²⁷

Sobre esta reforma destacamos nuestro punto de vista de la conveniencia de que se dé la posibilidad al ciudadano de evaluar a cada uno de los integrantes de su ayuntamiento en términos de sus resultados como gobierno, es decir, la reelección la concebimos como un tema benéfico, que en el siguiente capítulo será de mi interés subrayar los motivos que me hacen apoyar esta reforma.

IV. PERSONALIDAD JURÍDICA DEL MUNICIPIO

En la actualidad la personalidad jurídica del municipio se encuentra señalada en nuestra Constitución en la fracción II del artículo 115, al respecto nos señala Jacinto Faya lo siguiente:

Inviste a los municipios de personalidad jurídica para todos los efectos legales, esta investidura de rango constitucional tiene una expresa traducción en el sentido de un pleno reconocimiento al municipio como ente público, como órgano titular de potestades públicas, pero con la clara limitante de que el ejercicio de sus potestades públicas depende en gran medida de las Legislaturas de los Estados, por ser estas quienes emiten las Leyes Orgánicas de los Municipios y quienes señalan las contribuciones que podrán recibir.¹²⁸

Por supuesto que lo señalado en la cita es de suma importancia al estar supeditado el municipio en gran medida a lo que la legislatura estatal defina, lo que le resta autodeterminación a esta institución, el mismo autor nos señala: “Todo municipio es primeramente una forma natural y primigenia de organización comunal: esta característica natural de todo municipio adquiere una singular importancia dentro de nuestra composición política y democrática, pues de esta forma, el municipio se vertebra como una fundamental institución dentro de la organización política mexicana en su conjunto.”¹²⁹

¹²⁷ Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de febrero de 2014, México, p. 23.

¹²⁸ Faya Viesca, Jacinto, *El Federalismo mexicano*, México, Porrúa, 1998, p. 218.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 216.

Es esa importancia que el autor indica, la que se ha intentado establecer y consolidar, sin embargo, consideremos que no ha sido suficiente los temas en los que se ha avanzado, ya que por citar un ejemplo, la descentralización de algunos programas, que se ha intentado manejen de forma directa los municipios, ha acarreado otros y nuevos problemas como lo es la opacidad y el desvío de recursos o incluso en el mejor de los casos la aplicación de los mismos de forma ineficiente.

V. MUNICIPIO EN EL ÁMBITO CONSTITUCIONAL MEXICANO

En este apartado deseo plasmar de una forma clara y pertinente, cual es la importancia del municipio a nivel constitucional, utilizando el parámetro más sencillo, esto es, conocer en que artículo es mencionado el municipio y cuales artículos por su conformación tienen que ver con dicha institución.

Con relación a lo anterior, se informa al lector que consultando nuestra constitución política vigente se encontró referencia a la institución municipal, tanto en el apartado de garantías individuales como en la distribución y funcionamiento de los poderes de la federación, la parte orgánica de nuestra norma fundante.

1. El municipio, su vínculo dentro de la constitución

En el artículo 2° fracción III, se señala la importancia para los pueblos indígenas de elegir a sus autoridades para ejercicio de sus propias formas de gobierno; la fracción VII, habla de elegir representantes en los ayuntamientos y contar con partidas específicas de los presupuestos de los mismos, en municipios indígenas, sin lugar a dudas una protección para los pueblos originales.

Respecto del artículo 3° constitucional se prevé que el municipio está obligado a impartir educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, ya en la fracción VIII se especifica que el congreso deberá respecto a la última reforma educativa relativa a la calidad de la educación, expedir leyes destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios y fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y sanciones a funcionarios que no cumplan.

Del tema educativo me permito citar a Germán Cisneros Farías quien señala:

Respecto a la educación su resquebrajamiento pasa por el olvido, la negligencia ciudadana y la apatía político institucional, de no tomar en cuenta en esta tarea, a la que hemos llamado la base territorial, administrativa y política del Estado, o sea el municipio libre. Efectivamente, el municipio es libre y está libre de la responsabilidad que de manera innata y genuina le corresponde, como lo es la convivencia, costumbres, cultura e identidad nacionales, el municipio no debe estar libre ni exento de esa misión para hacerse cargo de la educación preescolar.¹³⁰

No obstante se espera que en la ley secundaria efectivamente el congreso federal distribuya la función social educativa de una forma adecuada y equitativa.

Acerca del artículo 4° constitucional, párrafo sexto, se establece que debe participar el municipio para que haya acceso a agua para consumo personal en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Este servicio es evidente que debe ser coordinado por la federación y el nivel estatal en cuanto tiene que ver con el manejo del agua de una forma regional, sin embargo, se esperaría que el municipio sea el responsable y en su caso la autoridad obligada de responder ante la población por el desabasto del vital líquido, sin la injerencia de los otros niveles de gobierno.

En el artículo 6° se refiere al acceso a la información pública por parte de los ciudadanos respecto de las autoridades federales, no obstante, los municipios por supuesto en el contexto de las constituciones estatales y dentro de su propia legislación deben garantizar este derecho ya que es primordial transparentar los recursos y hacer que la gente participe con relación a la toma de decisiones del destino de los mismos. Por su parte el Artículo 8 se refiere al derecho de petición que de igual forma debe garantizarlo la autoridad municipal.

Ya en el artículo 21 se establece la competencia de la autoridad administrativa para aplicar sanciones sobre a la infracción de reglamentos

¹³⁰ Farías Cisneros, Germán, "Municipio, educación y cultura", en Valencia Carmona, Salvador, Coord. *El municipio en México y en el mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, México, UNAM, 2005, p. 41.

gubernativos y de buen gobierno, también señala la función municipal de la seguridad pública, aunado a su responsabilidad en cuanto a selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de la policía en su ámbito, por último señala que los fondos de ayuda federal para seguridad pública deben ser ejercidos exclusivamente a esos fines.

El artículo 26 en su apartado "b" señala que la estadística la habrá y estará a cargo de un Instituto Nacional (INEGI), que los resultados de sus muestras o censos son datos oficiales y evidentemente el municipio está integrado en esos censos.

El artículo 27 en su fracción VI refiere la capacidad del municipio para adquirir bienes raíces necesarios para los servicios públicos. Hasta este artículo se concluye en lo que académicamente conocemos como la parte dogmática constitucional; ahora abordaré la parte orgánica.

2. Municipio y concurrencias con la federación

El artículo 31 en la fracción II impone una prescripción a los mexicanos referente a asistir 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 del ciudadano, diestros en el manejo de armas y conocedores de la disciplina militar. En la fracción IV prescribe 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.

Respecto al artículo 35 otorga prerrogativas como el derecho de votar, ser votado, asociarse para asuntos políticos, iniciar leyes, votar consultas populares, todos ámbitos aplicados a la vida municipal.

El artículo 36 contiene prescripciones a los ciudadanos respecto de inscribirse en el catastro de la municipalidad manifestando la propiedad que se tenga, la industria profesión o trabajo de que subsista y la fracción V formar parte de los cargos concejiles del municipio, cuando se suspende un ayuntamiento por ejemplo y sé es llamado para ser concejal.

En el artículo 39 se habla de un concepto que traté en el último punto del capítulo primero, la soberanía nacional, señalando nuestra norma fundamental que "reside en el pueblo esencial y originalmente, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, en todo tiempo se tiene el derecho de alterar o modificar la forma de gobierno." Veamos que nos ilustra Bovero:

Del pensamiento, que va de Kelsen a Bobbio. Esta concepción sugiere que la vida pública de una colectividad puede ser considerada en su conjunto democrática si las decisiones políticas no cayeron desde lo alto sobre los ciudadanos, sino que son el resultado de un <<juego>> que los mismos iniciaron y controlaron en el cual ninguno de estos esta directa o indirectamente excluido.

131

Como lo he contextualizado el municipio es una forma y nivel de gobierno que considero es además el que más próximo esta al pueblo y debería ser modificable, de acuerdo a los intereses inmediatos de la población.

El artículo 40 nos señala que nuestro país es: "república representativa democrática, laica, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en la federación establecida según los principios de esta ley fundamental," todo lo anterior por voluntad del pueblo, es de nuestra consideración que el municipio debe encajar en este artículo, al respecto y a mayor abundamiento señalamos lo que dijo Mouchet cita obtenida de Antonio M. Hernández: "La mayor parte de los autores, al analizar las diferencias entre autonomía y soberanía, llegan a la conclusión de que los municipios no poseen poder de soberanía, como no lo admiten en la esfera estadual o provincial, por ser un poder del Estado originario e indivisible."¹³²

Para mi investigación la autonomía tiene la siguiente connotación, capacidad de darse la propia ley, y otra acepción citada por el mismo autor del párrafo anterior es "potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias

¹³¹ Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, nota 17, p. 59.

¹³² M. Hernández, Antonio, "Las cartas orgánicas municipales" *cfr.*, en Valencia Carmona, Salvador, Coord. *El municipio en México y en el mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, México, UNAM, 2005, p. 112.

regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios".¹³³

El artículo 41 señala que las organizaciones partidos políticos nacionales, tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales, en campaña, debe suspenderse la difusión de toda propaganda gubernamental incluida la de municipios. Por su parte el artículo 55 refiere que el presidente municipal no puede ser diputado si no se separa, 90 días antes de la elección, de su cargo.

Uno de los artículos más extensos de la Constitución se trata del artículo 73, en su fracción XXI señala que es obligación de los senadores expedir leyes en materia de secuestros, trata de personas, que establecerán competencias y coordinación entre estado, federación y municipios.

A continuación y derivado de las siguientes fracciones del artículo en comento citamos a José Ma. Serna quien señala lo siguiente:

La constitución mexicana de 1917 contempla cuatro modalidades básicas de relaciones de colaboración entre las tres instancias de gobierno de nuestro sistema federal. Esto obliga a una conceptualización más compleja que la exigida por el esquema de federalismo "dual". Los alcances normativos de cada una de esas modalidades son distintos, a pesar de que el texto constitucional utilice en un momento determinado los mismos términos para referirse a ellas. Ello nos obliga a tratar de profundizar en la comprensión de los límites y contornos constitucionales de la fórmula de distribución de competencias de nuestro federalismo, que combina elementos del esquema dualista con los de un régimen de colaboración.¹³⁴

La fracción XXIII refiere que se deben promulgar leyes para las bases de coordinación con municipios, seguridad pública y su organización. La fracción XXV refiere como materia a legislar distribuir en el municipio convenientemente la función educativa. Sin embargo, el autor anteriormente citado señala "en estos artículos, "coordinar" significa dotar a la federación de un poder de dirección, que

¹³³ *Ídem.*

¹³⁴ Serna de la Garza, José Ma., "Las relaciones de colaboración", en Valencia Carmona, Salvador, Coord. *El municipio en México y en el mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, México, UNAM, 2005, p. 524.

la habilita para definir un marco normativo dentro del cual las entidades federativas y los municipios puedan participar en la función educativa, en los términos que indique la propia federación."¹³⁵

Respecto al tema de seguridad pública, la constitución establece un régimen de coordinación obligatoria, que se erige en un freno a la descentralización.

La fracción XXVIII indica que se debe expedir la Ley de Contabilidad Gubernamental que regirá la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la federación, los estados, los municipios. Trascendental lo anterior para armonizar la entrega de la información financiera y agilizar la fiscalización.

La fracción XXIX se refiere a establecer contribuciones en...comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros, sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación y especiales sobre, energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cervezas. Las entidades federativas participaran en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine, las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondientes a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Las siguientes fracciones se refieren a coordinación y concurrencia, la fracción XXIX inciso c, concurrencia con federación, los estados y municipios en materia de asentamientos humanos; fracción XXIX inciso g, protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico; fracción XXIX inciso h, coordinación en protección civil; fracción XXIX inciso j, cultura física y deporte concurrencia con municipios; fracción XXIX inciso k, turismo concurrencia;

Continuando con la misma fracción XXIX inciso l, pesca y acuacultura concurrencia; fracción XXIX inciso n, concurrencia fomento y desarrollo

¹³⁵ *Ibidem*, p. 515.

sustentable de la actividad cooperativa de la federación; fracción XXIX inciso ñ, concurrencia en cultura; fracción XXIX inciso p, derechos de niños niñas y adolescentes; fracción XXIX inciso r, armonización y homologación de registros públicos inmobiliarios, catastros municipales; fracción XXIX inciso s, transparencia gubernamental en todos los niveles de gobierno; fracción XXIX inciso t, sistema nacional de archivos.

Como puede visualizarse la coordinación y concurrencia entre gobiernos se apoya en un marco jurídico federalizado, que implica que los municipios no solo se rigen por su legislación sino que se deben ajustar a disposiciones estatales y federales en las tareas correspondientes.

Para José Rodolfo Arturo Vega Hernández existen cambios urgentes que se deben realizar, al compartir su opinión recorro a citarlo:

Es necesario advertir la necesidad de un punto fundamental: avanzar en reestructuración y redistribución de competencias, ya no sólo del orden federal hacia estados y municipios, sino también de los estados a los municipios y de ello la necesidad de replantear la construcción horizontal y vertical de facultades y responsabilidades, de un orden o nivel de gobierno a otro...es decir que desde una perspectiva constitucional y política se descentralice y federalice el estudio, las propuestas y las decisiones de nuestras entidades, decidir y ejecutar desde los municipios y no necesariamente desde la federación.¹³⁶

Necesario referirnos a Gabriela Ríos Granados quien señala:

El federalismo es una regla de competencia que lleva implícita la descentralización territorial del poder con objeto de establecer o vigorizar las entidades autónomas. De acuerdo con Loweinstein el federalismo es un control vertical de poder político en el que funciona una línea ascendente y descendente entre la totalidad de los poderes instituidos, la comunidad como tal y algunos de sus componentes. Esta idea implica distintas esferas de gobierno.¹³⁷

Continuando con la revisión constitucional el artículo 79 señala a la entidad de fiscalización superior de la federación quien fiscalizará directamente los

¹³⁶ Vega Hernández, José Rodolfo Arturo, "Propuestas para fortalecer al municipio", en Valencia Carmona, Salvador, Coord. *El municipio en México y en el mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, México, UNAM, 2005, p. 571.

¹³⁷ Ríos Granados, Gabriela, "Federalismo tributario", en Valencia Carmona, Salvador, Coord. *El municipio en México y en el mundo*, Primer congreso internacional de derecho municipal, México, UNAM, 2005, p. 410.

recursos federales que administren o ejerzan los municipios con excepción de las participaciones federales.

Como medios de control constitucional y que fueron implementados en la última década del siglo pasado, encontré el artículo 105 de la controversia constitucional entre la federación y el municipio, el D.F. y un municipio, dos municipios de diversos estados, un estado y uno de sus municipios sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, un estado y un municipio de otro estado. Sobre este tema tengo un apartado especial en este capítulo el cual abordare posteriormente.

El artículo 115 vigente se transcribe integro a continuación con mis comentarios para referencia del lector, precepto que señala:

Los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: I.- Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del estado...

De este párrafo solo se ha respetado la parte final, es decir, no existe en la actualidad ninguna autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno estatal, sin embargo, ya se ha comentado que no se definió lo que implica ser municipio libre, así como no se ha consolidado como un nivel de gobierno, también se comentó en su momento, la necesidad de elegir a cada miembro de la planilla de forma individual para que rinda resultados de su gestión a la ciudadanía. Por supuesto ya se mencionó respecto a la necesidad de restablecer otra división de competencias. Continuemos con el artículo:

...Las constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación solo podrá ser

realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que le hubieran postulado, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato...

Se trata de la reforma más actual en la cual estamos de acuerdo, con la adecuación de la elección individual de los demás integrantes del ayuntamiento, y que abundare en el siguiente capítulo de este trabajo, sigamos en nuestra exégesis del artículo base del municipio.

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

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designaran de entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos; estos concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores...

De estos párrafos se puntualiza la indebida y exagerada intervención de las legislaturas locales en el municipio.

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en la materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor del periodo del ayuntamiento.
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta constitución.
- d) Del procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate este imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria la solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes y
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores...

Injerencia de la legislatura estatal, le otorga facultades al municipio pero con la ya criticada intervención de la legislatura estatal, es decir, las facultades otorgadas son acotadas de inicio porque depende de lo que normen las legislaturas por lo cual resulta incoherente dicha normatividad.

III.- Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; b) alumbrado público; c) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) mercados y centrales de abasto; e) panteones; f) rastro; g) calles, parques, jardines y su equipamiento; h) seguridad pública, en

los términos del artículo 21 de esta constitución, policía preventiva, municipal y tránsito, e, i) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales...

Injerencia federal y estatal, se habla de las funciones y servicios públicos que dependen del municipio pero siempre la constitución obliga, se observe lo que esté dispuesto por las leyes del ámbito federal y estatal.

...Los municipios previo acuerdo de sus ayuntamientos podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan, en este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario podrán celebrar convenios con el estado para que este, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio;

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

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

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

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

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

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

Las leyes federales no limitaran la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribución de mejoras, y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria aprobaran las leyes.

Las legislaturas de los estados aprobaran las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

Injerencia federal y estatal, lo que podemos señalar en esta fracción es que desde nuestra perspectiva el nacimiento del primer nivel de gobierno debió ser precedido por su fortaleza hacendaria, la historia entonces hubiera sido otra, es decir, con un nivel de gobierno inmediato fortalecido los niveles estatales y federales se hubieran impregnado de estos atributos, la realidad en la actualidad es inversamente proporcional.

V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal.
- b) participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- c) participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia, cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.
- d) autorizar, controlar y vigilar la utilización de suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) intervenir 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 reserva ecológica en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.
- h) intervenir en la formulación y aplicación de programas de ordenamiento de transporte público de pasajeros cuando estos afecten su ámbito territorial, e
- i) celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias.

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

VII.- La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la ley de seguridad pública del estado. Aquella acatará las ordenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.

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

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

Sin duda, es extenso el artículo precedente, es inevitable señalar que a nivel constitucional no debería quedar tanta disposición, sin embargo, es tarea de esta investigación demostrar la ineficacia y los paradigmas que van de la mano del presente artículo y a su vez proponer las ideas que considero que al final de la investigación, pueden fortalecer y consolidar a dicha institución.

El artículo 116 en su fracción IV, manifiesta unas elecciones del ayuntamiento con sufragio universal, libre, secreto y directo, causas de nulidad para la elección de ayuntamientos inciso m), la fracción VII se refiere a la posibilidad de celebrar convenios, estado-municipio, para que el primero asuma alguna función u operación de obra.

El artículo 117 en su fracción VIII, párrafo segundo señala los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones. Por su parte el artículo 119 señala las autoridades locales podrán formular convenios de colaboración con la fiscalía general de la república.

Para finalizar el artículo 123 apartado b fracción XIII refiere que los policías del municipio serán separados si no cumplen con las leyes vigentes; el artículo 127 se refiere a la remuneración de servidores públicos municipales, el similar 130 otorga al municipio las facultades que determine la ley en cuanto a cultos y religiones.

El artículo 134 se refiere a los recursos económicos de que disponga el municipio, que se deben administrar con eficiencia y eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que este destinados, manejo de recursos federales se sujetaran a este artículo y leyes reglamentarias y será fiscalizado por las instancias técnicas de las legislaturas de los estados, los servidores públicos de los municipios deben aplicar con imparcialidad los recursos públicos y no influir en la equidad electoral. Este último punto, es por supuesto, para mi experiencia, un tema trascendental de especial pronunciamiento y que regresare a él en el capítulo tercero del presente trabajo.

En cuanto a la ley de coordinación fiscal debe tenerse claro que este sistema federal es la base para una adecuada repartición de las atribuciones.

El sistema de transferencias opera bajo un acuerdo voluntario entre cada entidad federativa y la Secretaría de Hacienda. Los estados que forman parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tienen el derecho de recibir fondos federales de acuerdo con una fórmula de reparto y, a su vez, distribuir una porción de los mismos a los municipios de su propia jurisdicción. La desventaja de los estados ha consistido en que deben consentir en no utilizar ciertas bases fiscales locales. A partir de 1980 todos los estados decidieron continuar coordinados con la federación. La cantidad que cada estado recibe de los fondos federales se le conoce como participaciones y es determinada por una fórmula incluida dentro de la ley correspondiente.¹³⁸

Desde el diario de debates se observa que los integrantes de las comisiones que analizaban el municipio en México, deliberaban respecto a la importancia de que tuviese una autonomía financiera la citada institución para su verdadero desarrollo, incluso parte del debate versó sobre qué nivel de gobierno podría cobrar los impuestos para después lograr la repartición.

Es en este contexto que se requiere una verdadera reingeniería financiera para el desarrollo de pleno de nuestra institución sometida a la investigación, es decir, quién y cómo se cobran los impuestos en éste país, cuál es su destino final y el beneficiario directo, para continuar en esta tesitura revisemos lo que contextualiza Enrique Rabell:

El sistema de impuestos compartidos es similar al de ingresos compartidos, en el sentido de que en ambos la administración fiscal es nacional. Sin embargo, difieren en la forma en que los fondos recaudados son repartidos a los estados. En el sistema de impuestos compartidos un porcentaje determinado es otorgado a cada entidad sobre la base de recolección impositiva en su propia jurisdicción. Mientras que en el segundo sistema toda la recaudación se junta en un solo fondo nacional y, después, se otorga a los estados mediante una fórmula que pueda incluir variables económicas, políticas o administrativas. En este último

¹³⁸ Rabell García, Enrique, *op. cit.*, nota 70, p. 79.

caso se pueden incluir cuestiones de equidad como sería el sistema de coordinación fiscal en Australia.¹³⁹

Continuemos con el desarrollo del marco normativo municipal dejando claro que es imprescindible dotar al municipio de mayores recursos económicos encontrando los mecanismos que le doten de recursos de forma más contundente.

VI. MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MÉXICO

A efecto de no repetir el ejercicio que se realizara en el subcapítulo anterior de la constitución federal, en el caso constitucional de la entidad federativa, objeto de esta investigación, solo referiré las normas jurídicas que me parecen trascendentales según mi enfoque.

Empecemos con la soberanía estatal que reside esencial y originariamente en el pueblo mexiquense, quien la ejerce en el territorio por medio de los poderes y de los ayuntamientos. Sobre este tema, es necesario puntualizar que es un mandato constitucional que la soberanía del estado la ejercitamos los ciudadanos por medio de los ayuntamientos. Pero, ¿cómo hacemos los ciudadanos para cumplir con el mandato constitucional?

La Constitución estatal en el artículo 5° establece que todo individuo tiene derecho a recibir educación. Obliga al municipio en términos de la constitución federal, asimismo especifica que en la alimentación de niños y jóvenes participará el municipio con primordial atención.

Se señala que la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales de miembros del ayuntamiento es una función estatal, puede celebrar convenios con los ayuntamientos para la elección de autoridades auxiliares municipales. Autoriza que en materia de agua exista un organismo, integrado por un comisionado presidente, aprobado por la legislatura e integrado por representantes del municipio.¹⁴⁰

¹³⁹ *Ibidem*, p. 20.

¹⁴⁰ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México vigente, consultada el 23 de abril de 2014.

Mandata que los recursos cuya captación y administración corresponda a las autoridades, se aplicaran adecuadamente en la atención y solución de las necesidades de los habitantes, para lo cual las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos del estado y de los municipios, estarán orientados a la asignación prudente de tales recursos, considerando criterios de proporcionalidad y equidad en la distribución de cargas y de los beneficios respectivos entre los habitantes.

Indica que los mexiquenses serán preferidos en igualdad de circunstancias a los demás mexicanos para el desempeño de cargos públicos del estado o de los municipios. Y especifica que solo los vecinos de nacionalidad mexicana tendrán derecho a servir en los cargos municipales de elección popular o de autoridad pública del lugar de su residencia.

Prescribe la carga fiscal para contribuir para los gastos públicos del estado y de los municipios donde residan o realicen actividades gravables, otorga como prerrogativa votar y ser votado para cargos del municipio, y asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del mismo. Es decir los derechos civiles y políticos.

1. Controles legislativos del gobierno estatal en el municipio

En la constitución estatal aparece el hecho de que se confiere a los ayuntamientos la posibilidad de que cuando se discutan asuntos de su competencia podrá solicitarse al presidente municipal que concurra él o un integrante del ayuntamiento para responder a los cuestionamientos que se le planteé. Mandata que en la discusión de los proyectos de ley de ingresos municipales, el ejecutivo tendrá la intervención que le asigna la constitución.

A partir del artículo 61 existen normas que al realizar esta investigación sustentan mi primera impresión respecto del control estatal al ente municipio, veamos algunos ejemplos.

El artículo 61 en su fracción XII, facultad y obligación de la legislatura convocar a elecciones ordinarias o extraordinarias del ayuntamiento; fracción XVI, nombrar a los miembros de los ayuntamientos cuya designación les corresponda

en los términos de la presente constitución; fracción XXV, fijar los límites de los municipios del estado y resolver las diferencias que en esta materia se produzcan; fracción XXVI, crear y suprimir municipios, tomando en cuenta criterios de orden demográfico, político, social y económico; fracción XXVII, legislar en materia municipal, considerando en todos los casos el desarrollo del municipio, como ámbito de gobierno más inmediato a los habitantes de la entidad;¹⁴¹

Continuando con estas fracciones la fracción XXVIII otorga la facultad a la legislatura de declarar por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, la suspensión de ayuntamientos y que estos han desaparecido; suspender o revocar el mandato de alguno o algunos de sus miembros por cualesquiera de las causas graves que la ley prevenga.

En relación directa a la suspensión anterior la fracción XXIX, señala designar de entre los vecinos del municipio que corresponda, a propuesta en terna del gobernador del estado: inciso a) a los concejos municipales que concluirán los periodos en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones.

Es facultad de los legisladores del estado según la fracción XXXI, expedir anualmente, a más tardar el 15 de diciembre, o hasta el 31 del mismo mes cuando inicie el periodo constitucional al ejecutivo federal, la ley de ingresos de los municipios, cuya iniciativa será turnada por el ejecutivo del estado.

Continua la injerencia de la legislatura local en el ámbito municipal y la fracción XXXII faculta a la legislatura para recibir, revisar y fiscalizar las cuentas públicas del estado y municipios, del año anterior, mismas que incluirán, en su caso... fracción XXXIII, fondos públicos del estado y municipios; fracción XXXIV, fiscalizar la administración de los ingresos y egresos del estado y de los municipios; fracción XXXV determinar por conducto del órgano superior de fiscalización, los daños y perjuicios que afecten la hacienda pública del municipio;

La fracción XXXVI, autorizar los actos jurídicos que impliquen la transmisión del dominio de los bienes inmuebles propiedad del municipio, establecer los casos

¹⁴¹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México vigente, consultada el 23 de abril de 2014.

en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que trasciendan el periodo del ayuntamiento; fracción XXXVII aprobar los montos y conceptos de endeudamiento anual de los municipios; fracción XLVI expedir las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Así mismo, emitir las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resuelvan los conflictos que se presenten entre los ayuntamientos y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivo de los actos a que se refieren las fracciones XLIV y XLV de este artículo;

La fracción XLVII aprobar la afectación de los ingresos y, en su caso, el derecho a percibir los derivados de contribuciones, productos, aprovechamientos, accesorios u otros conceptos susceptibles de afectación, de obligaciones que deriven de la contratación de financiamientos o proyectos para prestación de servicios que contraten los municipios.

El artículo 77 dispone coordinación respecto del tema de seguridad pública, la fracción XX, señala que se debe enviar al ejecutivo federal a más tardar el 21 de noviembre o el 20 de diciembre el proyecto de ley de ingresos de los municipios que considera las propuestas que formulan los ayuntamientos y que registrará en el año fiscal inmediato siguiente.

Otras funciones de la legislatura estatal se enlistan fracción XXVI, prestar apoyo a los ayuntamientos para el ejercicio de sus funciones cuando se lo soliciten; fracción XXXI, asumir la representación política y jurídica del municipio para tratar los asuntos que deban resolverse fuera del territorio estatal; fracción XXXII, proponer a la legislatura las ternas para concejos municipales provisionales; fracción XXXIII, ser el conducto para cubrir a los municipios las participaciones federales que les correspondan conforme a las bases montos y plazos que fije la legislatura.

En las últimas fracciones como se mencionará a continuación son normas de carácter puramente administrativo, la fracción XXXV señala normar con

participación del municipio la organización y funcionamiento del catastro; la fracción XXXVI celebrar convenios con los municipios para que asuman el ejercicio de funciones ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos federales...

2. Otras disposiciones constitucionales a nivel estatal respecto al municipio

Respecto al poder judicial del estado se establece en el artículo 87 que el Tribunal Contencioso Administrativo es competente para dirimir asuntos entre particulares y municipios.

El artículo 112 constitucional estatal dispone la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado, siendo el municipio libre. Las facultades que la constitución de la república y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal, se ejercerán por el ayuntamiento de manera exclusiva, puntualizando la inexistencia de autoridades intermedias.

En concordancia con la constitución federal se señala que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente constitución y las leyes que de ellas emanen, asimismo se indica que los ayuntamientos serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

Se refiere en la constitución estatal que el cargo de miembro del ayuntamiento no es renunciable, sino por justa causa que calificará el ayuntamiento ante el que se presentará la renuncia y quien conocerá también de las licencias de sus miembros.

Acerca de las competencias de los integrantes del ayuntamiento, especifica que en ningún caso los ayuntamientos, como cuerpos colegiados, podrán desempeñar las funciones del presidente municipal, ni éste por si solo las de los ayuntamientos, ni el ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales.

Nos habla sobre el procedimiento o el método que utilizarán los ayuntamientos, y especifica los ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de esta corresponderá exclusivamente a los

presidentes municipales, esto último como ejecutantes del órgano superior municipal.

Con relación a la integración del ayuntamiento, no dice la constitución estatal que será con un jefe de asamblea, que se denominará presidente municipal, y con varios miembros más llamados síndicos y regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio que representen, como lo disponga la ley orgánica respectiva. En este apartado me parece idóneo conocer los significados de estos dos conceptos según la Real Academia de la Lengua Española para la cual síndico significa lo siguiente:

(Del lat. *syndīcus*, justicia).

...

3. procurador síndico general.
4. procurador síndico personero.
5. Hombre elegido por una comunidad o corporación para cuidar de sus intereses.¹⁴²

En este sentido es de interés señalar que para el caso mexiquense en su ley orgánica municipal ya no se contempla las mismas funciones al síndico, que podemos adelantar atentan con la función histórica de éste servidor público municipal.

Para el caso de regidor como representantes de la ciudadanía, es indispensable citar lo que entiende la Real Academia de la Lengua Española, en este contexto nos indica:

1. Que rige (ll gobierna).
2. Alcalde o concejal.¹⁴³

Siguiendo con el análisis normativo tenemos que los ayuntamientos de los municipios podrán tener síndicos y regidores electos según el principio de representación proporcional de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley de la materia.

El artículo 118 de la constitución estatal lo señalo en particular debido a que la manera en que dispone, se elegirá a los síndicos y regidores, no nos parece la

¹⁴² Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, <http://lema.rae.es/drae/?val=sindico>, consultada el 10 de marzo de 2014.

¹⁴³ *Idem*.

adecuada, ya que plasma..."los miembros de un ayuntamiento serán designados en una sola elección. Se distinguirán los regidores por el orden numérico y los síndicos cuando sean dos, en la misma forma." y continúa...Los regidores de mayoría relativa y de representación proporcional tendrán los mismos derechos y obligaciones, conforme a la ley de la materia. Los síndicos electos por ambas fórmulas tendrán las atribuciones que les señale la ley. A este respecto se insiste que no se puede ejercer ni diferenciar el elemento volitivo de la población si desde la elección a esos cargos de representación lo tienes que hacer por planilla y no de forma individual.

En el artículo 123 y 124 respectivamente, señala las facultades normativas con que cuentan los ayuntamientos en el ámbito de su competencia, para específicamente el régimen de gobierno y administración del municipio, así como funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general aplicables, asimismo establece la expedición el bando municipal y los reglamentos y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento.

Para el caso del artículo 125 indica cómo se forma la hacienda municipal que administraran libremente, se formara de los rendimientos, de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la ley establezca a su favor, al respecto las fracciones disponen:

- I. percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio del valor de los inmuebles...;
- II. las participaciones federales que serán cubiertas por la federación a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine la legislatura;
- III. los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

El mismo artículo indica como facultad del ayuntamiento proponer a la legislatura las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, por

último faculta al ayuntamiento para modificar su ley de egresos dependiendo de las adecuaciones hechas por la legislatura.

El artículo 127 se refiere a la calendarización de las participaciones federales por parte de la legislatura y señala que cualquier incumplimiento en la entrega de las participaciones que correspondan a los municipios, en las fechas programadas, será responsabilidad de los servidores públicos que originen el retraso; en este sentido existen controversias constitucionales que se han entablado de muy variadas formas, en nuestra federación los estados retienen participaciones a los municipios a su albedrio. Tema que también abordare en líneas subsecuentes.

En fin, sirva este análisis constitucional estatal para identificar el control que realiza este nivel de gobierno al municipio.

VII. LEGISLACIONES ESTATALES ÁMBITO MUNICIPAL

Tenemos en el gobierno estatal la Ley de Ingresos de los municipios¹⁴⁴ que se emite de forma anual y que contiene la manera en que se integra la hacienda pública municipal. Para el ejercicio fiscal 2014 se formaba de conceptos como los siguientes: predial, sobre adquisición de inmuebles y otras operaciones traslativas de dominio de inmuebles, sobre conjuntos urbanos, anuncios publicitarios, sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos, prestación de servicios de hospedaje, multas, contribución de mejoras, estacionamientos, rastros, registro civil, entre algunas otras, esta ley en coordinación al Código financiero estatal son el marco normativo de los ingresos municipales.

Directamente vinculado está el presupuesto de egresos del gobierno estatal, el cual es pertinente asentar cuenta con 125 municipios y distribuye en las diferentes ramas de la siguiente forma o con los siguientes criterios y ponderadores:

1. número de habitantes de los municipios del estado 40%
2. extensión territorial de cada municipio de la entidad 25%
3. promedio de denuncias presentadas 15%

¹⁴⁴ Ley de ingresos de los municipios del Estado de México, vigente, consultada el 4 de noviembre de 2014.

4. constante de igualdad 20%

El anterior ejemplo se toma del presupuesto de egresos respecto del tema de procuración de justicia.

Contamos también con la ley orgánica municipal¹⁴⁵ que viene a reforzar la muestra patente del excesivo control del nivel estatal sobre el municipal al organizar la vida de este nivel de gobierno sin terminar con la paternidad que no negamos ha sido necesaria en diversos momentos históricos de nuestro país pero que afirmamos ha llegado el momento de dejar atrás.

Entre otras cosas, la ley orgánica maneja temas como la organización territorial, población, integración e instalación y funcionamiento de los ayuntamientos, sus atribuciones de los mismos, los actos sujetos a aprobación de la propia legislatura, la suplencia de miembros del ayuntamiento y la suspensión y desaparición de los mismos.

Refiere también las atribuciones de los miembros de los ayuntamientos, la hacienda municipal, contraloría, tesorería, organismos auxiliares, planeación, servicios públicos, cuerpos de seguridad, reconocimientos, defensoría de derechos humanos de la función mediadora y conciliadora, recursos administrativos, reglamentación municipal y sanciones para servidores públicos.

Asimismo, encontramos en esta ley figuras como la acción popular, integración de comités ciudadanos de control y vigilancia, consejos de participación ciudadana y autoridades auxiliares de la autoridad municipal, que en nuestro capítulo cuarto serán evaluadas a profundidad porque en la actualidad son instituciones que no son utilizadas y no empoderan al ciudadano para un debido control institucional.

Las carencias y debilidades del municipio son terribles y generan angustia en sus propios pobladores, como se ha intentado establecer a lo largo de esta investigación, los problemas que se reiteran en los municipios del país y en específico el caso mexiquense son a saber: insuficiencia económica y una estructura menguada para otorgar los servicios públicos que le corresponden, fuentes muy pobres en la materia impositiva con una recaudación que dista

¹⁴⁵ Ley Orgánica municipal del Estado de México, vigente, consultada el 5 de diciembre de 2014.

mucho de permitirle al municipio ser auto-sustentable, apoyo financiero escaso y en algunos casos condicionado o plagado de corrupción, injerencia permanente de los gobiernos federal y estatal en los asuntos del municipio, poca estabilidad en los funcionarios que son renovados cada cambio de administración y su propia incapacidad para obtener eficacia en su acción de gobierno.

Es por lo anterior, que para resolver tantas aristas se requiere de una intervención externa e interna del municipio, es decir, atacar las problemáticas desde el ámbito federal y estatal, así como la recomposición de la propia institución con soluciones planteadas por la sociedad en general y por los integrantes de los ayuntamientos que día a día se enfrentan con la problemática.

VIII. ENFOQUE INTERNACIONAL MUNICIPALISTA

La preocupación por fortalecer a las municipalidades es global, existen varios congresos, declaraciones, reuniones y esfuerzos internacionales compartidos para lograr la autonomía municipal, por ejemplo las siguientes: La carta europea de la autonomía local firmada el 15 de octubre de 1985 en Estrasburgo, Luxemburgo, la Declaración Universal sobre la Autonomía Local signada en Río de Janeiro, Brasil el 25 de septiembre de 1985, la carta de autonomía municipal iberoamericana firmada en Caracas, Venezuela el 22 de noviembre de 1990, los resultados de estos documentos han sido importantes avances en el ámbito local.

En todas estas declaraciones de autonomía local sabemos que el propósito de la autonomía municipal es indispensable, al respecto, veamos lo que nos enlista derivado de estas experiencias Jacinto Faya Viesca:

La autonomía comprende la autonormación, es decir, la capacidad de los municipios para darse, en gran parte, sus reglas de organización.

La autonomía exige que los municipios gocen de reales y capacidades ejecutivas, a fin de actuar con eficacia; es decir, capacidad de libre gestión administrativa.

La autonomía significa la capacidad de autogestión, lo que implica una real independencia de otras instancias gubernamentales.

La autonomía implica que los municipios tengan atribuidas competencias constitucionales y legales suficientes para poder regular y administrar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en interés de su comunidad.

La autonomía municipal es de tal importancia, que exige se consigne en la constitución.

La autonomía tiene la libertad plena para ejercer su actividad en todas las materias de las que no estén expresamente excluidas.

La autonomía exige que materias cuya competencia sea reservada a otros ámbitos de gobierno, y no sean atendidas por estas instancias puedan ser gestionadas por el municipio.

La autonomía exige que la constitución y el Estado protejan de tal manera a los municipios, a fin de que cuenten con los recursos económicos suficientes para la obtención de sus finalidades...¹⁴⁶

Es innegable que la vida de los mexicanos se desenvuelve en los municipios, que son sin lugar a dudas el orden de gobierno de mayor cercanía de la población, es la autoridad que tiene la atribución de proporcionar lo indispensable en la materia de servicios públicos, agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento, seguridad pública en los términos del artículo 21 constitucional, policía, preventiva, municipal y tránsito y los demás que las legislaturas locales aprueben de acuerdo a cada municipio, además la situación político-social del día a día que es responsabilidad de los municipios contener y resolver sin permitir que las situaciones se agraven y se salgan de control.

En muchos países del mundo la autonomía municipal ha sido tomada en cuenta de forma seria y responsable, según el mismo Jacinto Faya Alemania ha optado desde el ámbito constitucional por fortalecer al municipio, al respecto nos dice: El artículo 28.2 de la Constitución alemana, textualmente dice: "Se deberá garantizar a los municipios el derecho de resolver todas las cuestiones de la

¹⁴⁶ Faya Viesca, Jacinto, "La autonomía municipal", en Valencia Carmona, Salvador, (Coord.) *El municipio en México y en el mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, México, UNAM, 2005, p. 48.

comunidad local en el marco de las leyes con arreglo a su propia responsabilidad. Las asociaciones de municipios tendrán también en el marco de su ámbito legal de competencia el derecho de autonomía, con arreglo a lo que disponga la ley."¹⁴⁷

Regresando al caso mexicano, no se olvide que a partir de la reforma de 1999 se consolidó al menos en el papel, la existencia de los tres niveles de gobierno, lo anterior es así ya que el municipio no se administra, ahora se gobierna.

Existen autores que se inclinan por el punto de vista de que al municipio se le debe reconocer las funciones públicas del nivel federal o del nivel estatal estos es: el poder legislar, ejecutar y la función judicial. Considero que el ejecutivo está claro en los municipios mexiquenses con el presidente municipal y sus directores, respecto al poder legislativo también parece claro que el ayuntamiento integrado por el presidente municipal, el síndico y los regidores realizan la función, sin embargo, el aspecto judicial si se encuentra abandonado aquí pienso debe existir la figura de juez administrativo, de paz que resuelva las competencias por las infracciones a la legislación municipal.

Estas infracciones serían asuntos de mínima cuantía, infracciones a la legislación municipal incluso delitos leves.

IX. JURISPRUDENCIAS Y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

En los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación encontré varios elementos que nos permiten afirmar que el municipio ha avanzado en términos sustanciales, desde el constituyente de 1917 hasta el siglo XXI su avance es concreto aunque lento, en este orden de ideas nos parece importante citar algunos de estos criterios y controversias constitucionales resueltas para ejemplificar la evolución de nuestra institución estudiada.

1. *Jurisprudencias relacionadas al municipio*

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS.-El sistema de distribución de competencias que establece la

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 51.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se integra básicamente y en lo que atañe a las hipótesis examinadas por las facultades conferidas expresamente a la Federación, las potestades asignadas en el artículo 115 de la misma a los Municipios y, por las restantes que, de acuerdo con su artículo 124, corresponden a las entidades federativas. Así, el ámbito competencial de los Estados se integra, en principio, por las facultades no expresamente conferidas a la Federación o a los Municipios.¹⁴⁸

Según esta tesis tanto la federación como el municipio tienen las potestades asignadas expresamente por la Constitución, no así los gobiernos de los estados que solo cuentan con las que no estén ya asignadas.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXÁMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCION FEDERAL.-Los poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y el Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquella...¹⁴⁹

Indudablemente incomparable que las autoridades se ajusten a lo establecido en la constitución como único medio para fortalecer al federalismo.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ORDEN JURÍDICO ESTATAL COMPRENDE LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES LOCALES Y SUS MUNICIPIOS.-Dentro del orden jurídico estatal se consagra la figura del Municipio Libre, estructura de gobierno que si bien tiene como norma fundamental la autonomía funcional para la prestación de los servicios públicos a su cargo y el ejercicio de gobierno dentro de los límites territoriales que le

¹⁴⁸ Tesis P./J. 81/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VIII, noviembre de 1998, p. 316.

¹⁴⁹ Tesis P./J. 31/97, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 703.

corresponde, a través de los Ayuntamientos, conforme a lo establecido en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, también guarda nexos jurídicos indisolubles con los poderes locales, que impide considerar a los Municipios como un orden independiente del local, entre los cuales se puede citar los siguientes: creación, suspensión o desaparición de Municipios y Ayuntamientos, revocación del mandato de alguno de sus miembros a la legislatura estatal, sujeción de la normatividad y actuación municipal a las bases legales que establezca el congreso local, aprobación del Gobierno Estatal de los ingresos y revisión de los egresos municipales, entre otras...¹⁵⁰

Esta tesis señala la dependencia del municipio al gobierno estatal porque es lo que no ha podido romper los paradigmas constitucionales que no permiten llevar la autonomía municipal a plenitud.

LOS DIVERSOS ORDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS.-Del contenido de los artículos 1º., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del estado mexicano, a saber: el federal, el local, el estatal, el del Distrito Federal y el constitucional propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.¹⁵¹

Esta exclusión y la autonomía del ejercicio es mi opinión que no se lleva en el ámbito municipal, es decir, no se aterriza la multicitada autonomía cuando la federación y el gobierno estatal no deja de entender la concurrencia y la autonomía como la libertad del municipio de actuar bajo los lineamientos que le marquen los otros dos poderes.

HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115 FRACCION IV DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).-El artículo 115, fracción IV, de la Constitución

¹⁵⁰ Tesis P./J. 96/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 705.

¹⁵¹ Tesis P./J. 95/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 709.

Federal, establece que la hacienda municipal se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la Propiedad Inmobiliaria, de su fraccionamiento, división consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados; y c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. De una interpretación armónica, sistemática y teleológica de la disposición constitucional, se concluye que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en la totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal, y por otra, la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria.¹⁵²

Los conceptos de libre administración hacendaria son aclarados en esta jurisprudencia que, sin embargo, nos permite entender y reforzar nuestra idea de que la hacienda municipal debería estar conformada inversamente proporcional y ser la base primera de entrega de los impuestos recaudados.

PARTICIPACIONES FEDERALES CARACTERISTICAS. La característica particular de estos ingresos consiste en que tanto la federación como los estados pueden gravar la misma fuente, pero conviene para que no se dé una doble tributación; los montos que se obtengan se entregan a la federación quien a su vez los redistribuye, participando así de ellos. Por lo mismo, como el congreso de la unión y las legislaturas de los estados pueden establecer contribuciones sobre las mismas fuentes por tener facultades concurrentes, el legislador

¹⁵² Tesis P./J. 6/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI, febrero de 2000, p. 514.

estableció la celebración de convenios de coordinación fiscal por virtud de los cuales los estados, a cambio de abstenerse de imponer gravámenes locales o municipales que las entidades convengan con la federación, en términos de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y del Presupuesto de Egresos de la Federación. Las legislaturas locales corresponde establecer su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general.¹⁵³

Nos aclara lo que son las participaciones federales y permite dilucidar las dudas que genera este concepto.

FEDERACIÓN. Conforme al artículo 40 de la Constitución, la República Mexicana es un Estado Federal, en el que, por lo mismo, están divididas las atribuciones del Poder Soberano entre la Federación y los Estados. Ahora bien, respecto de la división de facultades, la teoría jurídica del estado federal admite tres métodos distintos para realizarla, los cuales consisten: el primero, en enumerar en forma tan completa como sea posible, las atribuciones del Poder Central y las de los Estados; el segundo, en enumerar la atribución del poder Central, de manera que todas las no especificadas competen a los estados; y el tercero, en enumerar las atribuciones de los estados, haciendo que recaigan en el poder central todas las no comprendidas en esa enumeración; y aunque el tercero de los métodos enunciados es el más conveniente, desde el punto de vista constitucional, o sea aquel en que enumeran las atribuciones o facultades de los gobiernos locales, de manera que la presunción exista a beneficio del poder central, en razón de que una de las consecuencias de la evolución política y social, es la transformación de las necesidades de orden local, en intereses de orden general, y éstos, como es natural, deben ser administrados por el Gobierno central que es el representante del interés general, la constitución nuestra adoptó, al parecer (dados los términos del artículo 124), el segundo de los métodos enunciados, determinado que las facultades que no están expresamente concedidas por la misma constitución, a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados; pero es notorio que el principio no aparece admitido por el constituyente, en toda su pureza, puesto que, en algunos artículos de la carta federal, se confieren a los estados algunas atribuciones, en otros, se les prohíbe el ejercicio de otras, que también se

¹⁵³ Tesis P./J. 7/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI, febrero de 2000, p. 630.

especifican; y a veces se concede la misma facultad atributiva a la federación y a los estados, estableciéndose así una jurisdicción concurrente; de donde acaso sea lógico concluir que el sistema adoptado por el constituyente, fue una combinación de los tres métodos, por lo que no sea sostenible el argumento, sacado únicamente del artículo 124 de la Constitución, de que la federación solo puede ejercer las facultades legislativas que expresamente le confiere el artículo 73 constitucional; pues esas facultades van imbitas también en las demás jurisdicciones y facultades conferidas a la federación, en otras materias no comprendidas expresamente en el citado artículo 73, o quedaron reservadas a la nación en diversos artículos de la propia constitución.¹⁵⁴

Se identifica perfectamente la división de atribuciones en los tres poderes mexicanos, la cual desde origen, no es clara al utilizar la constitución los tres métodos existentes en combinación.

MUNICIPIOS.-El reconocimiento del Municipio Libre, como base de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación, no implica, en ninguna forma, el que los municipios adquieran todos los derechos y prerrogativas de un cuarto poder.¹⁵⁵

En esta explicación, se observa que nos indican, lo que no implica el municipio libre, sin aclarar los conceptos que si abarca. Pasemos a revisar algunos ejemplos de controversias constitucionales, que nos permitirán contemplar que efectivamente el ámbito federal y estatal controla al municipal.

2. Controversias Constitucionales con temas municipales

Las controversias constitucionales son a partir del último quinquenio del siglo anterior, el control constitucional con que cuentan los municipios frente al gobierno del estado o la federación, al igual que la acción de inconstitucionalidad o el mismo juicio de amparo son herramientas jurídicas indispensables para fortalecer el federalismo.

Este medio de control, me refiero a las controversias constitucionales, han sido utilizado de manera muy escasa por los municipios en el Estado de México,

¹⁵⁴ Tesis 2/32, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. XXXVI, octubre de 1932, p. 1069.

¹⁵⁵ Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. IV, marzo de 1919, p. 729.

me atrevo a afirmar que esto es así debido al control político que existe en el gobierno estatal ya que es uno de los que aún no ha existido alternancia en el ejecutivo desde el triunfo revolucionario.

Para el caso mexiquense tenemos el antecedente de la controversia constitucional 32/1997 que citamos a continuación:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI LA LEGISLATURA REVOCA EL MANDATO DE UN PRESIDENTE MUNICIPAL SIN ESTAR ACREDITADO QUE INCURRIÓ EN LAS CAUSAS GRAVES PREVISTAS EN LA LEY LOCAL, INFRINGE EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y PROCEDE DECLARAR LA INVÁLIDEZ DEL DECRETO RELATIVO (ESTADO DE MÉXICO). Las causas graves a que se refiere el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos afectan el interés de la comunidad y no simplemente el particular de los miembros del ayuntamiento, pues lo que protege este precepto es la independencia del municipio como ente integrante de la federación y, por ello, para que el Estado pueda intervenir, debe existir una afectación severa a la estructura del municipio o a su funcionamiento, lo que no se actualiza cuando la afectación que se aduce se refiere a intereses de algunos de los miembros del Ayuntamiento. Por tanto, sino se acredita que se hubieran actualizado las causas graves en que la legislatura funda su resolución para revocar el mandato de un presidente municipal, dicha actuación transgrede el artículo 115 constitucional, y por lo mismo procede declarar la invalidez del decreto respectivo.”¹⁵⁶

Revisando las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a controversias constitucionales me parece idóneo transcribir algunos argumentos esgrimidos en la número 104/2011, promovida por el nivel municipal contra del gobierno de San Luis Potosí, respecto de lo señalado en el artículo 115, fracción IV, inciso b):

...establece una prerrogativa municipal al señalar que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso, las *participaciones*

¹⁵⁶ Controversia Constitucional, 32/1997, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, municipio de Valle de Bravo en contra del Gobierno del Estado de México Legislatura local, consultada en <http://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/ControversiasResueltas.aspx#&&/wEXAQUJUGFnZUIuZGV4BQEx3yaCPgsLfe0c+rVAmTPX5Elo0y8>= consultada el día 15 de mayo de 2014.

federales que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.¹⁵⁷

Menciona el tribunal que el mencionado derecho que se reconoce al municipio debe encontrarse debidamente regulado a través de un sistema claro en el que participan todos los niveles de gobierno tanto federal, como estatal y municipal y seguimos la siguiente transcripción:

...lo anterior para que el municipio tenga un conocimiento cierto de la forma en que se le están cubriendo sus participaciones federales y para que las autoridades estatales cumplan con sus obligaciones, desde legislar al respecto como la de remitir los fondos a los municipios por estos conceptos de participaciones y aportaciones federales, con explicación y sustento suficiente para que aparezca transparencia en su manejo.¹⁵⁸

Señala el tribunal que al igual que sucede en el caso del Estado de México en la Ley de Coordinación Fiscal de San Luis Potosí se establece la obligación de la legislatura de esa entidad, para determinar anualmente, las bases, montos y *plazos* en que los municipios participarán del fondo general de participaciones en sus distintas modalidades.

La controversia citada surgió derivado a que el gobierno estatal determinó no entregar de forma completa las participaciones federales que ya estaban programadas, lo anterior para cubrir algún hueco fiscal que surgió en ese nivel de gobierno, afectando de forma directa y arbitraria al ayuntamiento quejoso.

El mismo tribunal señala respecto a las participaciones federales:

1. las que reciban los municipios forman parte de su hacienda y serán cubiertas en los términos que para su distribución determinen las legislaturas locales, mediante disposiciones de carácter general.
2. la federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los estados, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que el estado las reciba y

¹⁵⁷ Controversia Constitucional, 104/2011, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, municipio de Soledad de Graciano Sánchez en contra del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, consultada en <http://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/ControversiasResueltas.aspx#&&/wEXAQUJUGFnZUIuZGV4BQEx3yaCPgsLfe0c+rVAmTPX5Elo0y8>= consultada el día 20 de marzo de 2014.

¹⁵⁸ *Ídem.*

el retraso dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establece el congreso de la unión, para los casos de pago a plazos de contribuciones.

3. las participaciones que correspondan a las entidades y municipios, son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por aquéllos, con autorización de las legislaturas locales e inscritas, a petición de dichas entidades, ante la secretaría de hacienda y crédito público en el registro de obligaciones y empréstitos de entidades y municipios, bien sea a favor de la federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, o de personas físicas o morales de nacionalidad mexicana; asimismo, proceden las compensaciones que se requieran efectuar, cuando sean a consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la federación en materia de administración de contribuciones, o cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o la ley de coordinación fiscal así lo autorice.¹⁵⁹

La autoridad judicial señala respecto de las participaciones federales, "han sido motivo de estudio por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias, en las cuales se ha establecido un cúmulo de garantías de carácter económico, tributario y financiero a favor de los municipios, tendentes al fortalecimiento de su autonomía," a saber:

1. *principio de libre administración de la hacienda municipal*, cuyo fin es fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus exigencias, sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos a sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

2. *principio de ejercicio directo por parte del ayuntamiento de los recursos que integran su hacienda pública municipal*, implica que todos los recursos de la hacienda municipal, deben ejercerse en forma directa por su órgano de gobierno o por quienes ellos autoricen conforme a la ley.

3. *principio de integridad de los recursos municipales*, consiste en que los municipios deben recibir en forma puntual, efectiva y completa tanto las

¹⁵⁹ *Ídem.*

participaciones como las aportaciones federales, pues en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes;

4. *derecho de los municipios a percibir las contribuciones* (incluyendo las tasas adicionales), establecidas por los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

5. *principio de reserva de fuentes de ingresos municipales*, asegura a los municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender a sus necesidades y responsabilidades públicas.

6. *facultad de los ayuntamientos para que, en su ámbito territorial, propongan a las legislaturas estatales* las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

7. *facultad de los municipios para proponer sus leyes de ingresos*, las cuales vinculan a las legislaturas estatales a emitir las con una motivación adecuada, en caso de apartarse de la propuesta municipal.¹⁶⁰

Indispensables estos principios para fortalecer al municipio en cuanto a su actual marco normativo, pero con un trabajo inmenso para cambiar el paradigma de la entrega de recursos al ámbito municipal, que no debería estar bajo ninguna circunstancia sujeta a la burocracia estatal y federal.

El ayuntamiento se ejerce de manera colegiada, no es solo el presidente municipal quien debe tomar las decisiones, ya que la constitución señala que el ayuntamiento gobierna el municipio de manera exclusiva.

El ayuntamiento es la única autoridad jurídica del municipio y es así porque es la autoridad política electa de manera popular y directa, por lo que éste dimana del pueblo y tiene la obligación inherente de trasladar la voluntad popular a sus actos de gobierno. En este orden de ideas, el gobierno municipal es consecuencia de la representación poblacional que es el ayuntamiento, a través claro de los regidores, el presidente municipal y el síndico, de acuerdo a lo que establezca el propio ayuntamiento o la reglamentación que emita.

¹⁶⁰ *Ídem.*

X. LA DINÁMICA JURÍDICA EN EL MUNICIPIO

El fundamento de validez de las normas municipales lo encontramos en la Constitución Política de nuestro país, la cual ordena en su numeral 115 que esta institución es la base territorial, de organización política y administrativa de los estados, señala además en su primera fracción que este nivel de gobierno será gobernado por un ayuntamiento.

Esta disposición fue inserta en primera instancia y sin los elementos actuales por el constituyente de Querétaro, quien encontró en esta figura un pilar en cuanto al ámbito espacial a dividir territorialmente cada estado integrante de la Federación, sin tener en ese momento histórico la necesidad ni la intención de investirlo como un poder integrante del pacto federal, en párrafos anteriores ya he señalado la importancia de la reforma constitucional de 1999 respecto al municipio.

Sin embargo, para mi es indispensable que la producción de normas jurídicas municipales pueda ser expresamente realizada por cada uno de los municipios integrantes del Estado de México, en la actualidad, todos los municipios están a expensas de lo que disponga la Ley Orgánica estatal, esto trae aparejado la dificultad de que la norma no tiene el cumplimiento que mandata por el colectivo social.

Si las normas jurídicas racionales no tuvieran una correspondencia con la realidad social, no podrían ser supuestos por la teoría pura como norma, Reynaldo Robles nos señala: "El municipio es un hecho objetivo, algo real, no una abstracción, ni una idea, no una cosa que existe solamente dentro de nuestra mente, sino que existe fuera de nosotros por sí misma; de igual modo que cualquier otro cuerpo material, es una cosa física." ¹⁶¹

De esta forma las normas jurídicas se relacionan con el mundo de los hechos, donde viven las personas inmersas en realidades históricas, debido a que prevén juicios hipotéticos que enlazan un supuesto de hecho condicionante a una consecuencia jurídica condicionada, por él. Entonces el sistema jurídico debe

¹⁶¹ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, nota 7, p. 4.

coadyuvar a que los sujetos logren consensos en beneficio del municipio que se repliquen en los destinatarios finales, los ciudadanos.

Pretendo ahora analizar el concepto municipio y detecto que éste no resulta ambiguo sino muy claro, podríamos decir que al igual que estado el municipio tiene territorio, población y gobierno, sin embargo en este mismo sentido municipio se aclara al poner la particularidad de ser la división territorial del estado federativo.

Por otro lado, podría ser un concepto muy vago ya que su intención (connotación) tiene variaciones de acuerdo al autor y a la escuela desde que se observa, las propiedades que lo caracterizan varían como lo palpamos en el subíndice dedicado a su definición. Ahora bien municipio y estado son conceptos que denotan (referencia), cosas distintas partiendo que el primero es la división territorial del segundo y éste es parte integrante del pacto federal. Reynaldo Robles nos dice “El Municipio como realidad Jurídica se encuentra dentro del mundo subjetivo del deber ser, en este sentido es la organización, la estructura, el orden jurídico que le es dado a la población local para que pueda auto gobernarse, satisfacer sus necesidades, desarrollarse y alcanzar sus fines.”¹⁶²

Desde el punto de vista del derecho para el mismo Reynaldo Robles hay dos posibilidades de conocer al municipio como objeto de derecho y como sujeto de derecho en el primer caso nos indica lo siguiente:

El municipio plasmado como imperativo de organización política, territorial y administrativa de las entidades federativas, es una institución que podemos analizar como objeto de derechos y obligaciones ya que produce efectos jurídicos, esto es, crea, modifica, transmite o extingue derechos y obligaciones. Para que exista objeto del derecho se requiere que existan sujetos que se puedan relacionar con motivo del objeto.

Respecto de los sujetos, encontramos a la federación, a las entidades federativas y a los vecinos y el orden jurídico evidentemente serán las constituciones Federal y Local, las leyes Federales y Locales relativas al municipio.

¹⁶² *Ibidem*, p. 5.

Donde encontramos dificultades es al momento de establecer de que si bien el país cuenta con 31 estados y un Distrito Federal, es muy claro que todos los anteriores son soberanos que aceptaron ser parte de la federación, para el caso del municipio tiene como desventajas que no puede concretarse como un poder real al carecer de poder legislativo (total) y poder judicial y sólo contar con poder ejecutivo, tema pues que se intentara proponer su solución en los siguientes capítulos.

Las normas jurídicas son la noción que vendría a hacer las veces de verdad en los enunciados descriptivos serían la categoría de validez, las normas no pueden calificarse como verdaderas o falsas pero si como válidas o invalidas, eficaces o ineficaces, justas o injustas y se trata que para la institucional municipal las normas que se propongan sean eficaces.

Con esto concluyo que al igual que lo planteé en el problema inicial, existe un control excesivo de la federación y del gobierno estatal sobre el municipio, lo anterior solo respecto al marco normativo en que se desenvuelve dicho nivel de gobierno, pasemos al siguiente capítulo donde observaremos el problema en la vida real de los municipios, es decir sin revisar ya solo lo documental normativo, veamos la actualidad de los municipios en el Estado de México.

CAPÍTULO TERCERO

ACTUALIDAD DE LOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE MÉXICO

I. DEBILIDADES DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Es indispensable para esta investigación y considero que resulta inminente tener un análisis respecto a la situación actual que guardan los municipios en el territorio mexiquense, a casi ya cinco siglos del primer municipio en nuestro país.

En México existen 2,454 municipios¹⁶³, para el caso en estudio son 125 y es mi interés examinar si lo que concibió el federalismo concuerda en su estructura ideológica formal con la actual realidad.

Ya conocemos las diversas aristas que existen como problemas a resolver en los municipios mexiquenses y en este capítulo serán desmenuzadas, analizare con datos duros esta realidad, la corrupción, incompetencia de los servidores públicos y la autonomía que los otros niveles de gobierno han fracturado al resistirse a la toma de decisiones ciudadanas a través del ayuntamiento.

En muchos casos las acciones que se toman en el ayuntamiento son paliativos pero no se revisa el problema de raíz y en los casos que se ha hecho es evidentemente insuficiente, ya que el resultado sigue siendo inadecuado para lograr un municipio fuerte y realmente eficaz en su actuar.

Es necesario colaborar desde la academia con los funcionarios que son sujetos de la toma de decisiones con nuevas ideas que permitan fortalecer el nivel de gobierno, desamparado por los sujetos aplicadores del federalismo.

A este respecto cito al Dr. Raúl Olmedo:

En lo que se refiere a la estructura del gobierno y de la administración pública del municipio mexicano, se observa que es una réplica en miniatura de la estructura en el orden estatal, que a su vez es una réplica de la del orden federal. El modo como se elabora el presupuesto federal consolida estas formas de gobierno y de administración pública, ya que si los estados y los municipios se apartan de la estructura presupuestal federal no pueden "bajar" los recursos presupuestales.

¹⁶³ Datos obtenidos del Instituto Nacional para el Federalismo www.inafed.gob.mx/snim.rami.gob.mx, consultada el 10 de enero de 2015.

Este centralismo se sostiene por la desigual distribución de esos recursos (80% para el gobierno federal, 16% para los 31 gobiernos estatales y 4% para los 2,454 municipios), lo que reduce dramáticamente la soberanía de los estados y la autonomía de los municipios para hacer rendir más el uso de sus recursos presupuestales.¹⁶⁴

El anterior comentario se refiere evidentemente al control financiero de la federación, que de por sí resulta evidente ante los gobiernos estatales y por supuesto aplastante ante el nivel municipal.

La producción normativa en la esfera municipal no se materializa en éste ámbito, es la legislatura local quien toma el proceso de producción de leyes en un contexto heterogéneo, creando, por citar un ejemplo, una Ley Orgánica Municipal sin entender las necesidades de las diversas municipalidades.

La ineficacia y la corrupción en el ámbito municipal rematan con la poca fortaleza que este ente ha podido adquirir, es decir, el cáncer que puede matar a esta institución se encuentra en su estructura, en su propio interior.

Ejemplo de lo anterior lo constituye temas como el nepotismo en las administraciones municipales, la falta de *expertis* en los funcionarios públicos que son colocados en sus puestos como premio al apoyo brindado en campañas políticas, los regidores que son sugeridos y aceptados por cotos de poder que no les interesa más que sus propios beneficios personales.

Es mi interés ser más profundo en los orígenes de los problemas descritos así que lo haré con detenimiento.

II. AUSENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES

Es precisamente la cercanía del municipio con sus comunidades la que lograría potencializar el uso de recursos que la propia comunidad auto-determine su utilización independizándose de las estructuras estatales y federales que no solo complican la aplicación del recurso, sino que además, siempre lo tienen etiquetado para sus propios fines que ya fueron determinados desde el nivel central.

¹⁶⁴ Olmedo, Raúl, "La siguiente y urgente reforma municipal, otra administración pública municipal es posible", México, Revista *IAPEM*, núm. 88, mayo-agosto de 2014, p. 14.

La misma cercanía del gobierno municipal con su gente debe lograr en su caso una democracia participativa y directa, en este momento no tiene la oportunidad cada comunidad de elegir a sus representantes vecinales conocidos, con quien han crecido y con quienes se desarrollarán para el mejor logro de los objetivos.

Los ciudadanos debemos estar incluidos en las decisiones municipales con una participación activa, incluyente, desde los ámbitos de gobierno, entendiendo que existe una vulneración de derechos, exclusión, segregación y falta de oportunidades para un desarrollo pleno en cómo se manejan hasta hoy las políticas públicas.

Con la pluralidad partidista que caracteriza en la última década el ejercicio del poder municipal en el territorio mexiquense, se debe recomponer un sistema de consenso que vierta en políticas públicas ágiles y sustanciales las transformaciones inherentes y que en su caso si no son plasmadas en el ejercicio de gobierno sufra un castigo directo en el voto del gobernado.

La decisión pública, debe estar y puede someterse a la continua y permanente validación por el sujeto receptor de sus alcances y efectos. Es en este contexto de participación que el municipio encuentra su mayor gama de crecimiento y fortalecimiento.

La medida debe ser la eficacia del servicio público otorgado a la ciudadanía; ya he tenido la oportunidad de comentar la reforma en este tema -del año 2014-, que abre entre otros supuestos normativos la posibilidad a la reelección del poder municipal, sin embargo, trascendente es sentar las bases de ese nuevo nivel de gobierno para potenciar sus alcances y hacer efectiva la votación como ejercicio democrático en el contexto más cercano a los votantes.

Se debe facilitar el libre acceso a los ciudadanos interesados a la definición de los problemas y a la formulación de las políticas por medio de canales abiertos, no selectivos, de opinión e influencia; construir y elegir políticas públicas eficientes, teniendo corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía en el tratamiento de los problemas y de sus propias demandas.

En el gobierno municipal deben existir procesos continuos de evaluación y corrección, donde el ciudadano interesado logre una cohesión social, la construcción de un nuevo enfoque, romper los paradigmas y generar otras maneras de gobernar y de autogobernarse.

Las políticas públicas en el nivel municipal son muy endebles ya que el actuar de la administración pública gira entorno a procesos y tiempos electorales, es decir, sino se encuentra cerca una elección al presidente municipal y su cabildo no le interesa generar política pública con impacto y cuando la elección esta próxima, tampoco se desarrolla ya que mucho recurso se despilfarra para mantener el poder.

¿Para qué nos sirven las políticas públicas en el ámbito municipal? preguntará el ciudadano, la respuesta es para conocer cuál es la idea de gobierno y ahí cobra relevancia la participación ciudadana, se debe lograr enlazar la promesa de campaña con la acción de gobierno, en beneficio del receptor, es decir, no es factible señalar una excelente política pública de tecnologías de la información en una comunidad donde la prioridad es el abasto de agua potable, solo por poner un ejemplo.

III. SISTEMA DEMOCRATICO EN EL ESTADO DE MÉXICO

La democracia como gobernabilidad implica, en un primer momento, establecer una revisión periódica del papel interventor del Estado, por ser éste el principal factor de estabilidad y desarrollo democrático.

Michelangelo Bovero propone:

Todo se reduce a la cuestión de si la diferencia entre la democracia directa de los antiguos y la democracia representativa de los modernos sea una diferencia esencial, es decir, una diferencia en los fundamentos. Es necesario por lo tanto, regresar ante todo a la primera de las características esenciales del concepto elemental de democracia en los términos que aquí ha sido definida-la igualdad entre todos los individuos a los cuales son dirigidas las decisiones colectivas en el derecho-poder de participar en tales decisiones-¹⁶⁵

¹⁶⁵ Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, nota 17, p. 30

El papel del Estado en la conformación de un ambiente de estabilidad, crecimiento, desarrollo y orden merece especial atención, el rol y funciones cumplidas tradicionalmente por sus ámbitos de gobierno como instancias y que son fundamentales para la transición, democratización, liberalización y para la propia gobernabilidad.

La dinámica del Estado en la vertiente jurídica y administrativa, relacionada con los problemas actuales, derivados de los contextos políticos implica que se debe repensar éste, de los servidores públicos, de la democracia y de la ciudadanía desde una perspectiva dinámica e institucional con un fundamento formal y normativo.

Si hablamos entonces de nuestros gobiernos locales en el ámbito estatal, éste nivel tienen una complicación para introducir cambios, reformas o innovaciones en el sistema, derivado de un crecimiento del descontento social y un desgaste natural de la imagen de la institución.

Las evidencias que se recabaron, reflejan gobiernos municipales deficientes que no cumplen con su función, existe corrupción, y por consiguiente un deterioro de los niveles de vida de la población, ya que las atribuciones municipales son derivadas de las actividades más inmediatas de la ciudadanía.

Veamos lo que nos señala Jaime Espejel respecto a la efectividad en el gobierno: “La democracia no considera solo la capacidad de gobernar efectivamente, sino además implica la calidad de la interacción que establece con los actores sociales, debe ser altamente democrática y horizontal, esta visión sostiene que la gobernabilidad es apoyo de los actores sociales, consenso democrático y un camino que haga un gobierno eficaz.”¹⁶⁶

Como señalan algunos autores, el gobierno municipal como ente político jurídico y social, ha estado presente en la conformación del estado mexicano, como también lo he demostrado en el desarrollo de la presente investigación.

Después de 1917 han existido diversas reformas al artículo 115 como la de 1977 que fue la que introduce la representación proporcional en los ayuntamientos, con poblaciones mayores a 300,000 habitantes, y su enmienda en

¹⁶⁶ Espejel Mena, Jaime, “Gobernabilidad y gobiernos municipales en el Estado de México”, México, Revista *IAPEM*, núm. 88, mayo-agosto de 2014, p. 53.

1983 donde ya se aplica la representación proporcional en todos los municipios, la reforma de 1999 lo deja de considerar como instancia administrativa y le otorga al ayuntamiento el nivel de gobierno.

En ese contexto donde hoy en ésta investigación observó que el cabildo a su interior no es un debido contrapeso al poder político del presidente municipal, lo anterior es así por prácticas tan serviles al solo observar el propio beneficio personal y lograr un trato idóneo con el gobernante en turno.

La repartición de comisiones al interior del cabildo, tales como resultan en negociaciones poco transparentes, y las sesiones no se han logrado en todos los casos fluyan con la debida transparencia, claro está, aquí existe un desinterés social que facilita los malos manejos municipales.

Según la Ley Orgánica Municipal en su artículo 69 son las siguientes:

... a). De gobernación, de seguridad pública y tránsito y de protección civil, cuyo responsable será el presidente municipal; b). De planeación para el desarrollo, que estará a cargo del presidente municipal; c). De hacienda, que presidirá el síndico o el primer síndico, cuando haya más de uno; d). De agua, drenaje y alcantarillado; e). De mercados, centrales de abasto y rastros; f). De alumbrado público; g). De obras públicas y desarrollo urbano; h). De fomento agropecuario y forestal; i). De parques y jardines; j). De panteones; k). De cultura, educación pública, deporte y recreación; l). De turismo; m). De preservación y restauración del medio ambiente; n). De empleo; ñ). De salud pública; o). De población; p). De Participación Ciudadana; q). De asuntos indígenas, en aquellos municipios con presencia de población indígena; r). De revisión y actualización de la reglamentación municipal; s). De Asuntos Internacionales y Apoyo al Migrante, en aquellos municipios que se tenga un alto índice de migración. t). De asuntos metropolitanos, en aquellos municipios que formen parte de alguna zona metropolitana; u) De Protección e Inclusión a Personas con Discapacidad; v). De prevención social de la violencia y la delincuencia; w). Las demás que determine el ayuntamiento...¹⁶⁷

Como se ha constatado en esta investigación, el partido ganador en el municipio, logra posicionar a su candidato como presidente municipal y

¹⁶⁷ Ley Orgánica Municipal del Estado de México, vigente.

aproximadamente a seis regidores de su planilla, los cuales son desconocidos por la población, misma suerte que corre el síndico municipal.

Las fuerzas políticas que lograron el segundo y posteriores lugares dependiendo del tamaño del municipio, logran representación con algunos regidores que, en sus respectivas fórmulas, estaban primeros en las listas.

Artículo 16 Los Ayuntamientos se integrarán por: I. 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 de 150 mil habitantes; II. 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 tengan una población de más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes; III. 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 de un millón de habitantes; y IV. 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.¹⁶⁸

El problema central es que en todas las formulas partidistas estos candidatos y posteriores regidores como representantes principalísimos de la población son escogidos por nuestra partidocracia mexicana con base a un sistema de cotos de poder bastante corrupto.

Nos indica Michelangelo Bovero:

No sólo la democracia consiste en la posibilidad de su cambio y alternancia. No por ello la democracia es incompatible con predicados de valor: libertad individual, equidad social, tolerancia e igualdad política son la sustancia ética de la democracia en su concepto ideal. Pero la democracia real, en los regímenes reales que llamamos

¹⁶⁸ Ley Orgánica Municipal del Estado de México, vigente.

democracias, ¿qué distante está de la democracia ideal, y que cercana de la democracia aparente? ¹⁶⁹

Es decir en los municipios mexiquenses, no es la población la representada, es realmente los caciques locales y la clase política que se acostumbró a vivir del presupuesto y son quienes colocan a sus cuadros sin importar competencias o prestigio social.

IV. PARTIDOS POLÍTICOS EN LA ESFERA MUNICIPAL

Ya he comentado las dificultades que encuentra nuestro sistema político con el actual sistema de partidos, estos son el escaparate para conformar una clase política que debe estar interesada en la solución de problemas cotidianos de los ciudadanos, como ejemplo respecto a la legislatura en la número LXI se presentaron 62 iniciativas con el proyecto de decreto, que abordaron temas relacionados con el municipio; 50 fueron desechadas y 12 quedaron pendientes de dictaminar, para la LXII legislatura del congreso de la unión se conformó un grupo estudiantil del municipio.

El denominado "Pacto Legislativo por una agenda municipalista cuenta con diversas consideraciones entre las que destacan tal y como lo refiere Magdalena Núñez Monreal las siguientes:

Que la integración de la Federación por entidades constituye la base de nuestro sistema político; sin embargo, el municipio representa el ente que forma las entidades y da viabilidad a la gobernanza de la nación; lo anterior plasmado en nuestra carta magna.

Que la vida pública de las mexicanas y de los mexicanos no se puede concebir sin la operación de los ayuntamientos, por ser el municipio el primer sistema de organización institucional al servicio del pueblo.

Que en la distribución del presupuesto de egresos de la Federación, los municipios son los últimos beneficiados de este ejercicio republicano, que en esencia tiene el objetivo de destinar mayores recursos a los que más necesitan.

Que es el municipio, como órgano de gobierno, un fiel reflejo del Desarrollo político y democrático de México, ya que en la actualidad todos los partidos

¹⁶⁹ Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, nota 17, p. 53.

políticos con registro nacional gobiernan algún ayuntamiento y son sabedores de la responsabilidad de lo que ello implica.

Que la pobreza, la marginación y la desigualdad lacerante no se han podido superar en las comunidades municipales y que ello es percibido cada día en el ejercicio de gobierno. Por ello, resulta fundamental impulsar el desarrollo municipal como un mecanismo para promover y desarrollar instrumentos jurídicos, sociales, económicos, y culturales, en beneficio de administraciones responsables, honestas y eficientes que redunden en un desarrollo social integral.

Que es fundamental para la vida municipal contar con finanzas sanas que impulsen proyectos y programas que tengan por objeto la modernización plena del ayuntamiento, por lo que resulta urgente fortalecer el sistema hacendario municipal que mejore la coordinación fiscal entre los tres órdenes de gobierno nacional.

Que el aporte de los municipios en algunas ramas de la economía o el desarrollo nacional requiere ser compensadas con recursos adicionales que subsanen los estragos que producen las mismas o que estimulen los aportes que realicen a la entidad o a la federación.

Que resulta prioritaria la participación directa de las personas y de las comunidades de los municipios en procesos de cogobierno, que coadyuven en la definición de las nuevas políticas públicas municipales.

Que es indispensable ampliar los esquemas y fijar políticas claras en el orden administrativo para que no se confunda la palabra federalismo con la valoración económica de los entes municipales.¹⁷⁰

Los partidos políticos con el escenario antes plasmado tienen olvidado al municipio y sus urgentes reformas, tan es así que de las 62 propuestas ninguna se aprobó, me parece entonces que los partidos políticos no tienen en su agenda de prioridades el fortalecimiento del nivel de gobierno más cercano a la población.

En la elección de 2012 los 125 municipios se revistieron de una mayoría bastante importante por solo una fuerza política, aunque no es absoluta. Los gobiernos municipales en muchas ocasiones al gobernar no incluyen a las

¹⁷⁰ *Pacto Legislativo por una Agenda Municipalista*, <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm/informacionlegislativa>, consultada el 25 de agosto de 2014.

minorías, el sistema electoral compuesto, vigente en la mayoría de las entidades federativas y no es la excepción el caso mexiquense, son de tipo dominante de mayoría relativa.

El sistema electoral dominante de mayoría relativa, no es un diseño que responda a la pluralidad social y política que se manifiesta en los municipios, es en ellos en donde el ciudadano hace una expresión abierta de su demanda de servicios públicos, de seguridad, de educación, de atención médica, de todo tipo de satisfactores, es en ellos en donde pondera las opciones que se le presentan como alternativas para ejercer su sufragio sobre la que pueda ofrecerle mejor satisfacción a sus peticiones. Veamos lo que nos señala Jaime Espejel al respecto:

El sistema electoral municipal está caracterizado por tres elementos fundamentales de los cuales queremos ahondar y precisar nuestra postura. El primero que salta a la vista es que en tratándose de los candidatos a puestos de elección es una lista cerrada y bloqueada, la decisión sobre los candidatos la tienen los partidos políticos, el ciudadano solo funge en su carácter de sufragar por los candidatos que le presentan los partidos políticos quienes se reservan el derecho original. El sufragio es simultáneo, es decir, es usado con la función de dos o más decisiones, con un voto decide por más de una elección o candidato con un voto están eligiendo al principio de mayoría y al de representación proporcional. La regla de convertir los votos de escaños, la mayoría implica que el triunfador obtuvo el número más alto de votos.¹⁷¹

A estas alturas no sabremos si funcionará la reforma de 2014 respecto a las candidaturas independientes, ni cuáles serán sus efectos, actualmente la representación proporcional se basa en fórmulas para la distribución y conversión de votos, cada partido será representado, en la medida en que los ciudadanos le hayan otorgado su voto. El sistema electoral que produce el gobierno municipal es un sistema mixto, ya que integra la forma de conversión de sufragios en cuerpos colegiados a través de dos principios, de mayoría proporcional y por lo tanto predomina alguno de ellos.

¹⁷¹ Espejel Mena, Jaime, *op. cit.*, nota 166, p. 64.

El sistema electoral con dominante de mayoría relativa se encuentra expresado en los 125 municipios mexiquenses, en los 95 municipios gobernados por la coalición, comprometidos por el Estado de México (PRI, PVEM, NA), que es la elección que se está citando.¹⁷²

Lo anterior implica también que las decisiones propias de cada comunidad no son libremente respetadas ya que el inmenso poder del partido gobernante lo hace totalmente con el monopolio de la integración de ayuntamientos municipales lo que complica de suyo el mejoramiento de este nivel de gobierno.

V. PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN EL GOBIERNO LOCAL

Básico me parece la intervención de la sociedad en su propia autodeterminación, en estos contextos diversos estudiosos del municipio dan sus perspectivas ante esta situación, Raúl Olmedo señala lo siguiente:

El grado de densidad organizacional es mucho mayor en los países desarrollados que en los subdesarrollados. Por ejemplo Francia tiene alrededor de treinta y cinco mil municipios ("comunas") para organizar una población de 70 millones de habitantes en un territorio que equivale a una cuarta parte del territorio mexicano, México tiene apenas 2,440 municipios para organizar 110 millones de habitantes. La cantidad de organizaciones vecinales, asociaciones, cooperativas, relaciones intermunicipales, es mucho mayor en Francia que en México. Tenemos un grave déficit de organización que impide un desarrollo nacional y una calidad de vida mayores.¹⁷³

Si nos centramos como es el caso de esta investigación tenemos 125 municipios para el servicio de 15 millones de mexiquenses entonces cabe la pregunta ¿realmente es un nivel de gobierno cercano a la gente?

La participación de la comunidad es toral en el crecimiento proporcional y equitativo, claro que en el gobierno estatal existen territorios de vasto espacio con poca población, como ciudades sobrepobladas en un espacio reducido, es decir, el fenómeno de la heterogeneidad es constante en los municipios mexiquenses.

¹⁷² Instituto Electoral del Estado de México, www.ieem.org.mx/submenú/numeralia/, consultado el 12 de enero de 2015.

¹⁷³ Olmedo, Raúl, *op. cit.*, nota 164, p. 16.

Se pretende con la cita antes mencionada entrar a una reflexión simple pero trascendente ¿el gobierno municipal es el nivel más cercano al ciudadano? que tan conveniente es tener municipios sólidos en su estructura interna y su personal administrativo, pero distantes de la colonia, la manzana o el parque de la comunidad.

Para el caso francés, con el dato que se obtuvo, las comunas son en cantidad y por lógica en calidad de la atención muy superior al caso mexiquense. Ahora bien, baste decir que tampoco consideró que la simple subdivisión de un territorio es la solución para no tener municipios anquilosados.

En las elecciones de autoridades auxiliares y consejos de participación ciudadana se entrena al ciudadano y se incluye en la vida democrática, habida cuenta que en estos procesos se acrecentó el debate público y se puede enriquecer con propuestas de los candidatos para inclinar la balanza del voto directo vecinal.

En muchos lugares se escoge al vecino con mayor liderazgo, más participativo o a aquel sujeto que genera confianza en sus vecinos y que por supuesto tenga la disponibilidad y las ganas para desempeñar el cargo, que hasta este momento es honorífico, pero que más adelante propondremos su racionalización e inclusión en una estructura organizacional como el municipio.

VI. COMPETENCIAS EN EL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL

También es común sostener que las autoridades municipales carecen de la preparación adecuada y están plagadas de funcionarios corruptos, es mi opinión que con las certificaciones competenciales pertinentes y con la reforma constitucional del año 2014, donde existe la posibilidad para que a partir de 2018 se dé la reelección municipal, se va a lograr cimentar la profesionalización de la estructura administrativa municipal.

Se necesitan cuadros de expertos en los temas municipales y su preparación es una responsabilidad de la academia, así como de la ciudadanía, sobre todo en aquellos municipios rurales donde hay ocasiones que no pueden

contar con un tesorero, un buen administrador o expertos en los temas municipales, que sea nativo de la localidad, ya que los vecinos no tienen acceso a la educación media superior.

Como nos menciona Sergio Monteros Olivares:

Se comprende la dificultad que existe para generalizar un programa universal de administración pública, ya que ésta se enfrenta a la diversidad de diferentes ambientes y forma parte integral de una sociedad la cual está determinada por características culturales, económicas, políticas, sociales e históricas. Aun así, es plausible fortalecer los principios universales que garantizan la vida de las personas y la conservación del planeta por medio de un gobierno mundial y una administración pública que gestione estos derechos mínimos universales, también entendidos como bienes públicos globales positivos.¹⁷⁴

En el contexto que hablamos, es necesario la producción normativa que establezca la especialización de los integrantes de la administración pública municipal ya sea previó o una vez que estén interesados en el cargo, incluso consideró que los funcionarios municipales deben ser específicos en sus puestos y ser base para la administración pública en los otros niveles de gobierno.

Es decir, concibo al municipio como el generador de cuadros de servidores públicos que logren gobiernos con mejores resultados desde el nivel básico de gobierno y de ahí migrar a los otros niveles con las experiencias adquiridas.

Nos indica Juan Carlos Gutiérrez Muñoz en un somero ejemplo de lo que se pretende proponer:

La competencia se puede establecer entre oficinas para producir más producto y para impactar el costo. Y entre las personas llevaría a generar un mayor rendimiento. En este sentido, un cambio en esta dirección crearía un sistema de beneficios dentro de la burocracia. Es por ello que la propuesta se encuentra en el marco de una serie de incentivos que permitirían un mayor rendimiento de la burocracia y estos serían los siguientes: a) recompensas personales; b) premios diferidos y c) incremento de la libertad de acción (actividades permitidas).¹⁷⁵

¹⁷⁴ Montero Olivares, Sergio, *op. cit.*, nota 51, p. 77.

¹⁷⁵ Gutiérrez Muñoz, Juan Carlos, *La burocracia una perspectiva desde la elección pública*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2011, p. 135.

Indudable la necesidad de lograr competencias específicas y directamente vinculadas con una mejor prestación del servicio público al ciudadano.

VII. AUTONOMÍA MUNICIPAL

En el país desde los debates del constituyente de 1917, sé subrayó que la autonomía no es posible sino surge de una autonomía financiera, en este apartado quiero ahondar en la producción normativa, se considera que la producción normativa federal y estatal es plena, en lo que respecta al ámbito municipal no es así, en el nivel del ayuntamiento.

Los municipios tienen la posibilidad de generar reglamentación interna en base a las leyes estatales y federales, no es así con relación a la libertad de la comunidad de decidir temas tan fundamentales como importantes para considerarse un verdadero gobierno.

Ejemplo de lo anterior es el tema fiscal, donde solo se deja al municipio el impuesto predial para generar sus ingresos propios, dejando desde el constituyente de 1917 la recaudación al ámbito estatal y federal. Asimismo la forma de conformar su gobierno es un ejercicio ya reglamentado en la Ley Orgánica municipal.

El federalismo implica un allanamiento al pacto federal pero, en esta investigación considero la importancia de invertir las reglas del juego dejando a la comunidad como la principal fuente de decisiones internas. Dice Rabell García del federalismo cooperativo:

Se busca coordinar los servicios públicos entre los tres niveles de gobierno...sin alterar la formula constitucional de la división de la competencias, el gobierno nacional, mediante una serie de programas sociales, urbanos, etcétera, impone políticas públicas y reglas a los estados y gobiernos locales, como condición para la entrega de los recursos. De esta forma, para las entidades o niveles inferiores de gobierno, además de sus responsabilidades propias, se vuelven

administradores de los programas federales, a fin de poder ampliar la oferta de servicios y programas, así como de captar mayores recursos.¹⁷⁶

Existen muchos y variados temas en los que la producción normativa debería surgir y aprobarse desde el municipio sin rebasar los límites de nuestro marco constitucional, respetando las decisiones ciudadanas a través de su nivel de gobierno inmediato.

El equilibrio que se busca deberá conseguir mantener la unidad del pacto federal pero a la vez darle el poder a la comunidad de decidir temas torales y fundamentales para su propia sobrevivencia. Claro está que es un tema complejo, pero que se considera necesario para lograr esa autonomía de la que debe estar dotado todo nivel de gobierno.

VIII. EFECTIVIDAD MUNICIPAL

La institución municipio tiene causas que lo explican y asimismo tiene efectos, y no considero que el municipio cuente con efectividad, toda vez que no se verifica empíricamente que cumpla sus objetivos descritos en la constitución federal.

Como analogía nos señala Oscar Correas respecto al derecho:

El sentido deóntico del discurso del derecho, las normas que pueden identificarse en él, son efectivas cuando puede comprobarse que los individuos a quien se dirige la prescripción, producen las conductas descritas en la norma. Si una norma es la modelización deóntica de la descripción de una conducta, su efectividad ocurre cuando puede verificarse, empíricamente, que el sujeto al que se dirige produce una conducta que puede ser descrita de la misma manera que la conducta descrita en la norma.¹⁷⁷

En ese sentido recordemos que el texto constitucional señala que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento, que será elegido de forma popular y directa, hemos visto en el desarrollo de esta investigación que ni lo gobierna su ayuntamiento y éste no es elegido de forma directa por la población sino impuesto por la partidocracia.

¹⁷⁶ Rabell García, Enrique, *op. cit.*, nota 70, p.18.

¹⁷⁷ Correas, Oscar, *op. cit.*, nota 56, p. 179.

Después señala la propia constitución las funciones y los servicios públicos a cargo del municipio que, sin embargo, tampoco se prestan con efectividad, es decir, no se verifica de manera empírica que lo señalado en nuestra norma fundamental se refleje en la realidad.

Asimismo debemos distinguir que la hegemonía de un partido político en el siglo próximo pasado originó muchos efectos, entre ellos, que ésta mantuviera el estado de cosas sin mutaciones ni cambios que no fueran aceptados por el sistema.

Es decir, estas prácticas de no democracia y de cotos y cuotas de poder es un tema que no se ha desterrado del todo en los mexicanos, más cuando aún sigue siendo un gobierno que no ha tenido alternancia partidista en el poder posterior al proceso revolucionario.

Ahora bien, las funciones y servicios que brinda el municipio no son efectivos, ya que de igual forma no se verifica en la metodología utilizada que cumplan con el objetivo para el que fueron creados, en los casos que se otorgan, porque existen municipios que no tienen capacidad financiera ni para los servicios básicos.

El resultado de esta ineffectividad municipal es el descontento de la población con ese nivel de gobierno y su desencanto, así como la postura de una parte de la academia y de la opinión pública que éste nivel de gobierno debiera desaparecer y dar paso al nivel estatal o federal que se siente más real el cumplimiento de sus objetivos, al menos con la fuerza financiera que suelen mostrar.

Tradicionalmente, la fiscalización y el control de los recursos públicos se han orientado principalmente a verificar que se dé cabal cumplimiento al marco jurídico administrativo que rige la actividad de la administración pública, así como a detectar irregularidades o ilícitos y únicamente de manera eventual pedir cuenta sobre los logros alcanzados, la eficiencia en el manejo de los recursos y la efectividad de los programas.¹⁷⁸

¹⁷⁸ Zepeda Ayala, Marco Antonio, *Medición de la efectividad de los programas gubernamentales*, Mesas de Trabajo, biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1397/53.pdf, consultada el 20 de diciembre de 2014.

La organización de la administración municipal también refleja una ineffectividad por la propia conformación de pago a convenios previos o apoyos en campaña electoral y otras patologías más, excepto la verdadera valoración de perfiles y competencias respecto del cargo que se ejerce en la administración, esto es a todos niveles y en todas las áreas de la administración municipal.

Por otro lado, la ineficacia del gobierno municipal se muestra ya que esto se refleja cuando no se produce el efecto buscado en la norma y su productor, como ya valoramos el constituyente de 1917 y las posteriores reformas al artículo 115 constitucional, han buscado que municipio sea autónomo, libre y la base para lograr el impulso en el cambio nacional, es decir, siempre se ha buscado fortalecer al municipio para que este pueda impregnar a los demás niveles de gobierno de un ejemplo que logre el cambio del actual estado de cosas.

En ese mismo orden de ideas, si el municipio no logra los objetivos buscados por su productor, su ideólogo, entonces tenemos un problema estructural. Hablamos de ineficacia desde un contexto administrativo, considero que el municipio no tiene la virtud de lograr los resultados deseados, pero no el efecto buscado por el poderoso hegemónico, sino lo buscado por la comunidad al congregarse para resolver sus problemas más inmediatos.

IX. ANÁLISIS CUANTITATIVO DEL MUNICIPIO

La metodología que nos sirve de apoyo para realizar el análisis cuantitativo de los municipios mexiquenses es la denominada agenda desde lo local que para el año 2014 el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, en adelante INAFED, ha modificado denominándola agenda para el desarrollo municipal,¹⁷⁹ sin embargo, la temporalidad que aquí se mostrará se refiere a los años 2012 al 2014 donde el gobierno estatal instrumentó dicha herramienta para mejorar las capacidades de los municipios.

Dichas capacidades institucionales, económicas, sociales y ambientales son medidas con la metodología señalada con la intención de identificar áreas de oportunidad en los gobiernos municipales.

¹⁷⁹ Datos obtenidos del Instituto Nacional para el Federalismo www.inafed.gob.mx/, consultada el 10 de enero de 2015.

El INAFED tomó de base la Agenda 21 de la Organización de las Naciones Unidas y se considera que esta metodología abarca los aspectos mínimos que deben existir en cualquier municipio del país independientemente de su dimensión y la gran heterogeneidad que existe en territorio mexiquense.

La participación de los municipios mexiquenses en los últimos años se realizó de la siguiente forma para 2011 participaron 37 municipios, para el 2012 participaron solo 33, sin embargo, para el año 2013 se registraron 112 municipios y para el 2014 utilizaron la herramienta 119 municipios de los 125.

La metodología evalúa 38 indicadores con 298 parámetros divididos en cuadrantes que versan sobre desarrollo institucional, económico, administrativo y ecológico.

Se conforma con un autodiagnóstico, mejora de las áreas de oportunidad, verificación y certificación de resultados, es similar a las normas de calidad iso-9000, sin embargo, expresamente creada para el ámbito municipal.

En anexo I de esta investigación se muestran los cuadrantes, indicadores y parámetros que le permitirán al lector revisar dicha herramienta y palpar que los resultados que arroja reflejan prácticamente la situación de los gobiernos municipales.

Las áreas verificadoras son entidades académicas ajenas al municipio como son la Universidad Autónoma del Estado de México y el Colegio Mexiquense. Dichas entidades a través de evidencia documental certifican o no la métrica correspondiente a cada área del municipio de acuerdo a los parámetros. Se utiliza un semáforo en color rojo para prácticas inaceptables, amarillo para prácticas por debajo de lo aceptable y verde para prácticas municipales con un mínimo aceptable.

Veamos pues los resultados de la aplicación de la metodología a los municipios participantes en el año 2012, se debe recordar que solo participan por voluntad propia aquellos municipios que consideran la herramienta como útil para detectar las deficiencias y en su caso solventar con planes de mejora, que por los resultados que se vislumbran, no cubren el objetivo.

AGENDA DESDE LO LOCAL 2012				
MUNICIPIO	TIPO	INDICADORES		
		VERDE	AMARILLO	ROJO
ACAMBAY	RURAL	9	1	28
ATIZAPAN DE ZARAGOZA	METROPOLITANO	31	3	4
ATLACOMULCO	MEDIANO	32	4	2
AXAPUSCO	METROPOLITANO	13	2	23
CHALCO	METROPOLITANO	15	4	19
COACALCO	METROPOLITANO	6	1	31
COYOTEPEC	METROPOLITANO	6	0	32
CUAUTITLAN IZCALLI	METROPOLITANO	27	5	6
HUEHUETOCA	METROPOLITANO	7	3	28
IXTAPALUCA	METROPOLITANO	16	2	20
IXTLAHUACA	MEDIANO	24	6	8
METEPEC	METROPOLITANO	38	0	0
NAUCALPAN	METROPOLITANO	37	0	1
NEXTLALPAN	METROPOLITANO	14	0	24
NOPALTEPEC	METROPOLITANO	14	0	24
OTZOLOTEPEC	METROPOLITANO	3	0	35
OZUMBA	METROPOLITANO	15	7	16
PAPALOTLA	METROPOLITANO	2	0	36
SAN MATEO ATENCO	METROPOLITANO	4	0	34
TEMAMATLA	METROPOLITANO	3	0	35
TENANCINGO	MEDIANO	18	3	17
TENANGO DEL AIRE	METROPOLITANO	2	0	36
TEPETLAOXTOC	METROPOLITANO	15	0	23
TEZOYUCA	METROPOLITANO	10	2	26
TLALNEPANTLA	METROPOLITANO	38	0	0
TOLUCA	METROPOLITANO	38	0	0
VALLE DE BRAVO	METROPOLITANO	30	2	6
VALLE DE CHALCO	METROPOLITANO	26	1	11
VILLA DEL CARBON	METROPOLITANO	11	0	27
VILLA VICTORIA	METROPOLITANO	10	1	27
XALATLACO	METROPOLITANO	8	1	29
XONACATLAN	METROPOLITANO	13	0	25
ZUMPANGO	METROPOLITANO	11	8	19

*Fuente Secretaría General de Gobierno del Estado de México.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Datos obtenidos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de México.

Sobre la tabla de resultados del ejercicio 2012, es importante mencionar que solo participaron 33 municipios es decir el 25% del total estatal, asimismo estos municipios se encontraban en su último año de gestión, por lo que ya tenían dos anteriores años con la experiencia en el poder.

Aun cuando se hacen estas distinciones, se determina que de los 33 municipios solo 3 alcanzaron la verificación con prácticas aceptables y todos eran metropolitanos, tres más tienen arriba de 30 indicadores de 38 con prácticas aceptables y once al menos con alrededor del 90% de prácticas inaceptables.

Los resultados de los otros 16 el 50% de los participantes son variables pero en general tienen un desempeño desastroso que se refleja en la calidad de vida de sus gobernados.

Para el año 2013 los resultados son como se muestran a continuación con una tendencia a tener practicas mínimas aceptables en municipios con estructuras administrativas sólidas y los financieramente más fuertes. Son los que mejores resultados reflejan.

Programa Agenda Desde lo Local Estado de México
Resultados de la Verificación 2013

Municipio	Parámetros			Indicadores		
	Rojos	Amarillos	Verdes	Rojos	Amarillos	Verdes
Lerma	-	-	298	-	-	38
Metepec	-	-	298	-	-	38
Naucalpan de Juárez	-	-	298	-	-	38
Tlalnepantla de Baz	-	-	298	-	-	38
Toluca	-	-	298	-	-	38
Los municipios descritos en la parte superior tienen prácticas con un mínimo aceptable						
Zinacantepec	1	2	295	1	1	36
Chalco	2	4	292	1	2	35
Valle de Bravo	4	2	292	1	-	37
Tepetzotlán	-	11	287	-	2	36
Jilotepec	4	6	288	2	1	35
Atlacomulco	6	6	286	1	2	35
Ecatepec de Morelos	4	10	284	3	3	32
Villa Victoria	7	14	277	3	2	33
Teoloyucan	8	20	270	4	6	28
Huehuetoca	5	27	266	3	9	26

Ixtlahuaca	11	24	263	3	5	30
Cuautitlán	18	16	264	6	4	28
Chimalhuacán	26	21	251	10	4	24
Tenancingo	22	34	242	7	6	25
Atizapán de Zaragoza	32	17	249	8	2	28
Zumpango	25	46	227	10	10	18
Jilotzingo	26	49	223	8	10	20
Amecameca	34	35	229	8	5	25
San Mateo Atenco	31	44	223	10	3	25
San Martín de las Pirámides	36	37	225	8	5	25
Jocotitlán	43	26	229	12	3	23
Texcoco	44	26	228	10	1	27
Teotihuacán	18	85	195	7	15	16
Nicolás Romero	49	29	220	10	4	24
Villa del Carbón	42	43	213	8	12	18
San José del Rincón	56	21	221	12	1	25
Valle de Chalco Solidaridad	38	57	203	12	9	17
Otzolotepec	63	20	215	10	3	25
Tultitlán	50	53	195	17	9	12
Ixtapaluca	69	33	196	13	5	20
Tejupilco	47	81	170	13	11	14
Nopaltepec	59	61	178	16	-	22
Huixquilucan	87	6	205	12	2	24
Ocoyoacac	66	48	184	12	4	22
Calimaya	72	50	176	16	10	12
Aculco	84	35	179	19	3	16
Chicoloapan	81	41	176	22	1	15
Coyotepec	71	64	163	21	6	11
Axapusco	87	40	171	21	1	16
Chiautla	74	66	158	20	9	9
Sultepec	88	46	164	18	5	15
Nextlalpan	91	41	166	22	5	11
Acolman	70	88	140	27	3	8
Cuautitlán Izcalli	100	31	167	26	4	8
Tlalmanalco	92	48	158	20	8	10
Villa Guerrero	84	72	142	21	5	12
Acambay	86	72	140	28	4	6
Temoaya	90	64	144	23	5	10
Ozumba	102	41	155	22	5	11
Tianguistenco	101	46	151	18	1	19
Atenco	98	55	145	27	2	9
Polotitlán	123	6	169	19	-	19

Xonacatlán	93	69	136	25	5	8
Temascalapa	107	45	146	22	4	12
El Oro	112	36	150	19	1	18
Hueypoxtla	102	59	137	27	4	7
Zacazonapan	103	66	129	30	3	5
Capulhuac	117	40	141	22	4	12
Papalotla	112	50	136	25	5	8
Isidro Fabela	94	98	106	22	6	10
Malinalco	119	49	130	25	1	12
Soyaniquilpan de Juárez	119	50	129	25	2	11
Tenango del Aire	110	70	118	22	10	6
Texcalyacac	113	68	117	26	1	11
Apaxco	107	87	104	29	4	5
Tezoyuca	118	65	115	27	5	6
Almoleya de Juárez	131	48	119	27	3	8
Jaltenco	136	49	113	27	6	5
Chapultepec	151	22	125	26	2	10
Juchitepec	157	17	124	23	1	14
San Felipe del Progreso	134	64	100	31	5	2
Morelos	142	55	101	31	-	7
San Antonio la Isla	146	50	102	31	1	6
Almoleya del Río	146	53	99	28	6	4
Jiquipilco	137	71	90	30	4	4
Villa de Allende	147	62	89	31	3	4
Ixtapan de la Sal	153	51	94	25	6	7
Amatepec	154	58	86	30	4	4
Tonanitla	172	22	104	26	2	10
Tepetlaoxtoc	160	47	91	29	6	3
Atlautla	166	41	91	26	6	6
Melchor Ocampo	137	103	58	32	4	2
Tequixquiac	157	77	64	29	5	4
Timilpan	188	29	81	31	1	6
Temascalcingo	178	54	66	32	3	3
Ocuilan	192	28	78	32	2	4
Atizapán	200	21	77	33	1	4
Rayón	199	25	74	32	2	4
Otzoloapan	195	35	68	36	-	2
Coacalco de Berriozábal	214	3	81	26	-	12
Santo Tomás	190	58	50	35	-	3
Coatepec Harinas	187	72	39	29	8	1
Luvianos	199	48	51	32	4	2
Xalatlaco	205	43	50	34	2	2

Mexicaltzingo	211	47	40	31	3	4
Chiconcuac	235	3	60	31	1	6
Ixtapan del Oro	209	58	31	31	5	2
Joquicingo	229	26	43	34	2	2
Cocotitlán	226	34	38	36	1	1
Zumpahuacán	238	21	39	37	-	1
Ayapango	233	41	24	36	1	1
Zacualpan	265	12	21	37	1	-
La Paz	266	14	18	36	1	1
Tlatlaya	272	6	20	37	-	1
San Simón de Guerrero	282	4	12	37	-	1
Almoloya de Alquisiras	291	4	3	38	-	-
Los municipios sombreados con color rojo tienen la mayoría de prácticas por debajo de lo aceptable y en estado crítico. ¹⁸¹						

Ya para la verificación 2013 aumento la participación municipal que es opcional y se considera como un ejercicio de autoevaluación, participaron 112 municipios de los cuales 5 alcanzaron las prácticas aceptables y en la otra vertiente al menos 28 están en rojo por el estado crítico de sus prácticas inaceptables.

Para el año 2013 debo mencionar que se trataba del primer año en el poder de los ayuntamientos electos ese mismo año, por lo cual en muchos casos no conocen aun el funcionamiento de la administración municipal.

Y en este ejercicio tenemos indicadores que nos permiten distinguir y de mejor manera interpretar los resultados obtenidos.

Es decir, se verifica si el municipio está jurídicamente ordenado, tiene vigencia del estado de derecho, si es promotor de la participación ciudadana y, en su caso, si es formador de la ciudadanía, el gobierno estatal al palpar estas deficiencias, pretende subsanar apoyando al municipio en las áreas descritas.

De acuerdo al área financiera, las verificaciones realizadas precisan si el municipio es responsable de su administración financiera, si está asociado y vinculado, planeado y organizado, si promueve la profesionalización de sus funcionarios y si se encuentra tecnificado y con internet.

¹⁸¹ Datos obtenidos del Instituto Nacional para el Federalismo (INAFED), www.inafed.gob.mx, consultada el 5 de marzo de 2014.

También se verifica si el municipio es promotor de la salud, si ofrece capacitación para el empleo local, si promueve la calidad educativa en el nivel básico, el deporte y la recreación y la cultura, el patrimonio arqueológico y paleontológico.

En el desarrollo social se verifica si el municipio combate a la pobreza, si promueve la vivienda digna, si busca la igualdad entre mujeres y hombres y se promueve el desarrollo en la juventud.

En cuanto al desarrollo urbano se analiza si el municipio es cuidadoso de su imagen y si esta territorialmente ordenado, si promueve el cuidado del agua y es un buen prestador de servicios públicos.

Esta metodología además verifica si el municipio promueve el sector agropecuario, alternativas económicas, vocaciones productivas, promotor de la industria y el comercio, así como si esta abastecido de artículos básicos para su población.

Se verifica si el municipio promueve el turismo y si se encuentra comunicado interna y externamente. Si es cuidadoso del aire, limpio y responsable de sus residuos, si conserva sus recursos naturales, cuida su suelo y educa en materia ambiental.

Por último se busca la transparencia del municipio, si es responsable de la seguridad pública y la protección civil, si cubre o focaliza a su población socialmente en riesgo. Referente al enlace que se tiene con las materias de cada secretaría del gobierno estatal, esta metodología le permite al mismo conocer en que municipios, que dependencias, requieren tener una mayor intervención para capacitar y mejorar al municipio.

Sin embargo lo anterior, no se aprecia mejora, es decir, se cuenta con el diagnóstico pero no se encuentran soluciones, ni una intervención política o normativa que ejecute un cambio sustancial en este ámbito de gobierno. Vayamos a revisar los resultados de la aplicación de la agenda para el año 2014, se reitera que éste fue un año intermedio en los gobiernos municipales y que la participación ha aumentado de forma considerable.

Programa Agenda Desde lo Local Estado de México							
Resultados de la Verificación 2014							
ID	Municipio	Parámetros			Indicadores		
		Verde	Amarillo	Rojo	Verde	Amarillo	Rojo
1	Acambay	55	16	227	29	6	3
2	Acolman	110	95	93	16	12	10
3	Aculco	152	50	96	24	7	7
4	Almoloya de Alquisiras	93	95	110	10	12	16
5	Almoloya de Juárez	106	96	136	14	14	10
6	Almoloya del Río	10	11	277	2	3	33
7	Amatepec	38	48	212	5	4	29
8	Amecameca	212	48	38	29	4	5
9	Apaxco	8	39	251	2	9	27
10	Atenco	133	51	114	25	6	7
11	Atizapán	17	26	255	1	2	35
12	Atizapán de Zaragoza	240	22	36	37	0	1
13	Atlacomulco	265	12	22	38	0	0
14	Atlautla	58	48	192	9	4	25
15	Axapusco	52	32	214	13	13	12
16	Ayapango	8	38	252	2	9	27
17	Calimaya	161	58	79	23	6	9
18	Capulhuac	111	50	137	19	7	2
19	Chalco	201	34	63	38	0	0
20	Chapa de Mota	128	67	103	11	6	21
21	Chapultepec	79	24	195	10	2	26
22	Chiautla	120	69	109	21	4	13
23	Chicoloapan	146	63	89	20	13	5
24	Chiconcuac	51	12	235	18	8	12
25	Chimalhuacán	238	28	32	30	6	2
26	Coacalco de Berriozábal	45	0	253	7	0	31
27	Coatepec Harinas	26	45	227	9	7	22
28	Cocotitlán	17	35	246	8	5	25
29	Coyotepec	15	4	279	11	16	11
30	Cuautitlán	262	16	20	37	0	1
31	Cuautitlán Izcalli	111	53	134	8	10	20
32	Donato Guerra	127	53	118	10	7	21
33	Ecatepec de Morelos	284	10	4	38	0	0
34	El Oro	146	38	114	32	2	4
35	Huehuetoca	71	46	181	36	2	0
36	Hueyoptla	94	63	141	13	8	17
37	Huixquilucan	285	9	4	37	1	0
38	Isidro Fabela	86	97	115	13	7	18

39	Ixtapaluca	106	24	168	35	1	1
40	Ixtapan de la Sal	234	30	34	37	0	1
41	Ixtapan del Oro	11	26	261	3	0	35
42	Ixtlahuaca	235	29	34	37	0	1
43	Jaltenco	49	24	225	10	5	23
44	Jilotepec	288	6	4	38	0	0
45	Jilotzingo	172	61	65	22	8	8
46	Jiquipilco	79	62	157	14	9	15
47	Jocotitlán	220	24	54	35	0	3
48	Joquicingo	77	60	157	14	9	15
49	Juchitepec	116	22	160	22	7	9
50	La Paz	7	15	276	6	5	27
51	Lerma	298	0	0	38	0	0
52	Luvianos	5	17	276	5	6	27
53	Malinalco	89	19	190	20	1	17
54	Melchor Ocampo	58	103	137	34	2	2
55	Metepec	298	0	0	38	0	0
56	Mexicaltzingo	15	32	251	12	4	22
57	Morelos	64	57	177	13	0	25
58	Naucalpan de Juárez	294	3	1	38	0	0
59	Nextlalpan	53	14	231	11	8	19
60	Nicolás Romero	220	29	49	38	0	0
61	Nopaltepec	77	42	179	33	4	1
62	Ocoyoacac	182	49	67	33	1	4
63	Ocuilan	180	51	67	33	1	4
64	Otzoloapan	18	26	254	11	4	23
65	Otzolotepec	18	0	280	32	5	1
66	Ozumba	84	39	175	10	5	23
67	Papalotla	6	1	291	28	4	6
68	Polotitlán	163	11	124	29	6	3
69	Rayón	30	21	247	7	1	30
70	San Antonio la Isla	70	27	201	15	5	18
71	San Felipe del Progreso	71	73	154	10	9	19
72	San José del Rincón	213	27	58	33	3	2
73	San Martín de las Pirámides	206	42	50	30	3	5
74	San Mateo Atenco	17	0	281	0	0	38
75	San Simón de Guerrero	4	1	293	4	1	33
76	Santo Tomás	11	16	271	3	0	35
77	Soyaniquilpan de Juárez	121	51	126	27	4	7
78	Sultepec	11	1	286	6	2	30
79	Tecamac	85	35	178	7	3	28
80	Tejupilco	165	84	49	31	4	3

81	Temamatla	9	1	288	6	2	30
82	Temascalapa	111	56	131	11	9	18
83	Temascalcingo	65	54	179	33	1	4
84	Temascaltepec	64	27	207	6	2	30
85	Temoaya	99	86	113	14	7	17
86	Tenancingo	183	48	67	37	0	1
87	Tenango del Aire	5	17	276	3	1	34
88	Tenango del Valle	298	0	0	38	0	0
89	Teoloyucan	270	20	8	38	0	0
90	Teotihuacán	172	88	38	26	5	7
91	Tepetlaoxtoc	51	35	212	26	4	8
92	Tepetlixpa	94	60	144	3	0	35
93	Tepotzotlán	286	7	5	37	0	1
94	Tequixquiac	52	34	212	26	4	8
95	Tecxcaltitlan	60	60	178	12	6	20
96	Texcalyacac	93	41	164	13	9	16
97	Texcoco	224	30	44	33	5	0
98	Tezoyuca	61	59	178	12	6	20
99	Tianguistenco	147	49	102	34	2	2
100	Timilpan	42	40	216	6	8	24
101	Tlalmanalco	138	47	113	23	7	8
102	Tlalnepantla de Baz	298	0	0	38	0	0
103	Toluca	298	0	0	38	0	0
104	Tonanitla	57	21	220	10	4	24
105	Tultitlán	179	57	62	25	4	9
106	Tultepec	147	79	72	21	12	5
107	Tonatico	70	51	177	5	2	31
108	Valle de Bravo	273	8	17	37	0	1
109	Valle de Chalco Solidaridad	148	78	72	21	12	5
110	Villa de Allende	34	51	213	3	4	31
111	Villa del Carbón	91	19	188	38	0	0
112	Villa Guerrero	97	89	112	15	9	14
113	Villa Victoria	80	20	198	35	2	1
114	Xalatlaco	20	28	250	5	3	30
115	Xonacatlán	38	9	251	15	2	21
116	Zacazonapan	82	81	135	9	12	17
117	Zinacantepec	295	2	1	38	0	0
118	Zumpahuacán	12	25	261	7	5	26
119	Zumpango	113	87	98	24	11	3
ID	Municipio	Verde	Amarillo	Rojo	Verde	Amarillo	Rojo

Fuente Secretaría General de Gobierno del Estado de México.¹⁸²

¹⁸² Datos obtenidos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de México, Subsecretaría de Desarrollo Municipal.

Se quiere profundizar respecto de que el programa 2014 se realizó a mitad de gestión y con estos tres informes numéricos logramos tener un panorama del gobierno municipal en diferentes etapas, es decir, en el primero, segundo y tercer año de gobierno, y corroborar que los resultados negativos con prácticas inaceptables son muy similares.

Asimismo, concretamente de estos análisis puedo asegurar y definir que solo los municipios urbanos e industrializados, por ser metropolitanos, logran resultados con mínimos aceptables.

Los municipios rurales tienen un problema de financiamiento más acentuado y no cuentan con la infraestructura para prestar servicios a su comunidad de forma adecuada.

Para mostrar ejemplos de la heterogeneidad de los municipios se les puede comparar en los siguientes rubros:

MUNICIPIO	POBLACIÓN	PIB
Almoloya de Alquisiras	14,856	155.97
Atizapan de Zaragoza	489,927	23,466.29
Donato Guerra	33,455	423.98
Ecatepec	1,656,107	89,425.84
Santo Tomas	9,111	265.19
Naucalpan	833,779	112,121.76

183

Resalta a la vista que ese tamaño de diferencias no se puede pensar en una sola ley orgánica municipal, ni se puede llevar a cabo la producción normativa dirigida de forma específica a problemas estructurales que son totalmente diversos.

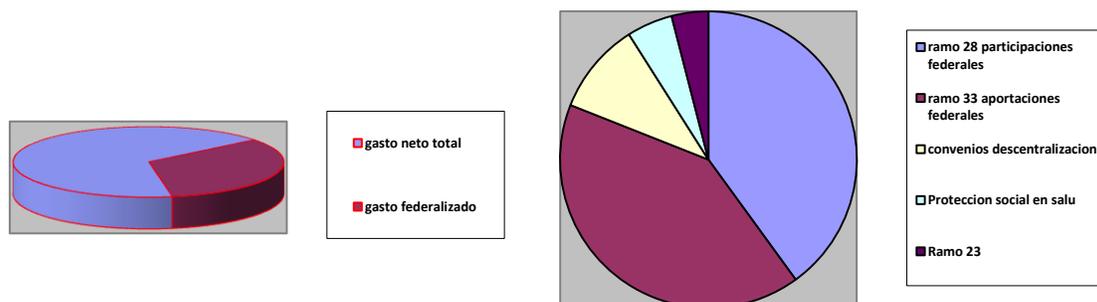
En el siguiente capítulo abordare mis propuestas de solución, sin embargo, considero que al lector le queda claro el problema que demuestro con este análisis cuantitativo y los demás elementos cualitativos que ya se han subrayado. No debe ser difícil imaginar que son mundos diferentes y distintos gobernar

¹⁸³ Información obtenida de la Subsecretaría de Desarrollo Municipal del Gobierno del Estado de México, ssdm.edomex.gob.mx, consultado el 20 de agosto de 2014.

Naucalpan, Ecatepec o Santo Tomas, y tampoco ser ciudadano de alguno de estos tres municipios ya que las diferencias son demasiado marcadas.

X. FINANZAS DE LOS MUNICIPIOS MEXIQUENSES

Con estas propuestas se tiene claridad respecto a que debemos consolidar un federalismo real descentralizando y dándole una funcionalidad importante al ámbito municipal, veamos algunos datos que nos comparte Magdalena Núñez “Para el año 2014 la LXII legislatura se aprobó en el presupuesto de egresos de la federación transferencias de recursos federales para las entidades federativas y municipios vía gasto federalizado un monto total de 1 billón 455 mil 500 millones de pesos lo que representa 33% del gasto neto total aprobado.”¹⁸⁴



Fuente CEFP con datos del presupuesto federal de egresos para el ejercicio fiscal 2014, SHCP

Del total de gasto federalizado, 9% tiene como destino la construcción de infraestructura, 52% proviene del ramo 33, Aportaciones Federales y el restante 48% del ramo 23, provisiones salariales y económicas.

La distribución y aplicación de estos recursos se establece en la Ley de Coordinación Fiscal. Del total del recurso del ramo 33 que se destinan a infraestructura en las entidades federativas y municipios, 85% proviene del fondo de aportaciones para infraestructura social (FAIS) mientras que el 15% restante se asigna a través del fondo de aportaciones múltiples. (FAM).

El fondo de aportaciones para la infraestructura social (FAIS) tiene su origen en el 0.3066% de la recaudación federal participable (RFP) para entidades

¹⁸⁴ Núñez Monreal, Magdalena, “El municipio en el siglo XXI, la agenda legislativa municipalista”, México, Revista IAPEM, núm. 88, mayo-agosto de 2014, p. 30.

federativas y en el 2.2228% de la RFP para municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Se destina en las entidades federativas a obras y acciones que benefician a la población de los municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad, de acuerdo a lo establecido en los lineamientos de operación.¹⁸⁵

Con relación a los municipios, se destinan los recursos para proyectos de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura.

Por su parte el fondo de aportaciones múltiples (FAM) que tiene su origen en el 0.814% de la recaudación federal participable, destina un 46% al DIF para el otorgamiento de desayunos escolares; apoyos alimentarios y de asistencia social a través de instituciones públicas, con base a lo señalado en la ley de asistencia social. El 54% restante se destina a la construcción equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, media superior y superior en su modalidad universitaria, según las necesidades de cada nivel.¹⁸⁶

Se etiquetan recursos para las comunidades que se consideran en el ramo 23 provisiones salariales y económicas, destinadas a la construcción de infraestructura, recursos para ser aplicados a distintos rubros como proyectos de desarrollo regional, fondos metropolitanos, fondo de pavimentación, fondo de infraestructura deportiva, fondo de fronteras, fondo de capitalidad, fondo de cultura, fondo de apoyo a infraestructura y productividad, fondo para el apoyo al desarrollo rural sustentable, fondo de apoyo a migrantes etc.

Se debe reconocer a la figura política que no puede ni debe ser desligada de la vida cotidiana pero que a la vez se debe de proteger involucrando a la población en las tareas de gobierno municipal y con el respaldo de las autoridades estatales y federales.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 32.

¹⁸⁶ *Idem*.

En concreto se debe alentar un gobierno municipal, que haga usos de las facultades del artículo 115 constitucional y a su vez las aplique de manera adecuada y sin control estatal y federal es decir sin esa concurrencia aparente.

Debemos olvidar el federalismo centralizado y utilizar un modelo dual que permita de una forma dinámica resolver los retos que representa gobernar, obteniendo resultados eficaces y medibles en el propio entorno directo.

A mayor abundamiento en el modelo dual, el poder central, como el de los estados, proviene de una entidad superior que es el pueblo, por tanto son autónomos y cada nivel lo ejerce sin restricciones en lo que constituye su propio terreno político, con igualdad de rango...al menos podríamos aspirar al modelo Cooperativo: las competencias y las funciones se mezclan, es una relación funcional y dinámica que resulta de los cambios constantes, inducidos por la actuación de fuerzas sociales, económicas, políticas y culturales.

Como se puede determinar la conformación del estado mexicano emergió bajo una tendencia centralizadora, acompañada de una estabilidad política en aras de generar las condiciones para llevar a cabo la evolución de México hacia una nación moderna.

Este sistema centralizador ocasionó graves limitaciones que se reflejan hasta nuestros días. Eliminó la capacidad de autogestión y desarrollo inmediato de las comunidades.

Existen diversas opiniones de la forma en que nuestro sistema federal se desenvuelve, sin embargo, la línea convergente señala que para el ámbito municipal el esquema no está funcionando.

La heterogeneidad no debe engrandecerse ni celebrarse en el ámbito municipal, la influencia de las características culturales, demográficas, políticas, urbanas y sociales hacen distintos a sus aparatos administrativos, se debe reducir las brechas particulares que separan los funcionamientos de los municipios.

Para el caso mexiquense, la homologación la pensamos más próxima, más inmediata, el transporte, el abasto, el comercio, y los servicios públicos deben satisfacer a esas necesidades colectivas que reclama la población.

A raíz de los cambios constitucionales de 1983 y 1999 se vislumbró un trayecto de mayor calidad en el municipio, existe una mayor apertura, pluralidad política, se han presentado nuevas prácticas políticas, jurídicas y administrativas que sin embargo son aún insuficientes.

Que cosas se movieron con las reformas como señala Miguel Ángel Márquez Zarate y Ana María Torres González:

Con la reforma municipal de 1983 inicia un proceso dinámico y permanente de revisión y redistribución de competencias, facultades, funciones, y responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno. Consecuentemente comenzó un proceso dinámico de concertaciones y de convenios entre ellos. La reforma municipal generó un nuevo continente normativo, que se integra con la reforma del artículo 115 constitucional, la adecuación de la legislación secundaria federal y estatal, la reglamentación municipal y la normatividad que va derivando de la progresiva descentralización de funciones y recursos del gobierno federal y estatal hacia el gobierno municipal.

Posteriormente, se llevan a cabo las reformas de 1999, en las cuales destacan la integración de los miembros del ayuntamiento, electos por elección popular directa, se le otorgan mayores facultades, se refuerzan los mecanismos de participación ciudadana, extensión de los servicios públicos, asociación de municipios de distintos estados, pago de impuesto predial por sector paraestatal y por los bienes utilizados por particulares, ejercicio directo de la hacienda municipal por el ayuntamiento o por quien autorice, actualización de las materias concurrentes con los estados, desarrollo regional, transporte público de pasajeros, concurrencias en zonas federales, de la iniciativa en materia fiscal, devolución al alcalde del mando de policía otorgándole al presidente municipal el mando de la policía preventiva municipal.¹⁸⁷

Existe una gran pereza fiscal municipal, habida cuenta que en la última década se aprecia un aumento en las transferencias federales y estatales pero una disminución en la recaudación propia el municipio se debe fortalecer en lo

¹⁸⁷ Márquez Zarate, Miguel Ángel y Torres González, Ana María, *Las políticas públicas en el municipio mexicano: alternativas para su desarrollo*, Proyecto de investigación PAPIIT-UNAM, IN-305213, "Estudios de las Organizaciones de la Sociedad civil en las políticas públicas y la gobernanza en México, Análisis y Perspectivas".

financiero desde sus entrañas y atribuciones si pretende dejar de depender de los otros niveles de gobierno.

XI. CORRUPCIÓN MUNICIPAL

El tema de corrupción no es único del ámbito municipal sino se da en los tres niveles de gobierno y se presenta de distintas formas. Me parece que en el ámbito federal y estatal la transparencia y la rendición de cuentas han tenido un avance importante que no ha sido reflejado en el ámbito municipal.

La estructura municipal mucho más sencilla y modesta y la administración y gobierno mucho más cercano a la población debería ser por antonomasia la caja de cristal más transparente de los tres niveles de gobierno.

La percepción sobre la frecuencia de corrupción en el sector gobiernos municipales a partir de la encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental, se estima que a nivel nacional, el 75.8% de la población de 18 años y más considera que la corrupción en el sector es muy frecuente y frecuente. En esta misma encuesta se refleja que en porcentaje en los municipios del Estado de México la percepción es de 82.5%, la percepción de corrupción en el gobierno federal para la población del mismo estado es de 75.9% y del gobierno del estado es de 79.5%.¹⁸⁸

Los recursos municipales deben ser invertidos en el propio territorio municipal y en sus comunidades por lo que el control ciudadano debe ser mucho más inmediato y preciso. Es lógico que el tema de la corrupción venga siempre acompañado de la impunidad, pero el ámbito municipal y órgano encargado de velar por los intereses de los ciudadanos dependen totalmente del presidente municipal con un vínculo administrativo como el órgano interno de control o político como lo es el síndico municipal.

Ante estas realidades se ha complicado el esquema de la corrupción en los últimos años pero siguen siendo medidas insuficientes que no han logrado

¹⁸⁸ Encuesta Nacional de calidad e impacto gubernamental, (INEGI), <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2013/>, consultada el 20 de diciembre de 2014.

erradicar ni disminuir a su máxima expresión este tema tan lacerante para la sociedad mexicana.

Según el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., “una manera de reducir la corrupción de forma rápida es obligar a los municipios a transparentar, establecer requisitos claros y eliminar ambigüedades para todos sus trámites, asimismo refiere que se debe acelerar los gobiernos municipales electrónicos que minimizarían la corrupción de la autoridad municipal con el ciudadano.”¹⁸⁹

Existen en la mesa algunas propuestas para disminuir la corrupción me parece desde mi perspectiva que se debe eliminar primero con la vigilancia ciudadana y con un sistema de pesos y contrapesos en las fuerzas políticas en el ámbito municipal.

Por supuesto el avance al gobierno electrónico eliminara burocracias ineficaces y será una herramienta de control permanente por parte de la población a su gobierno.

Para concluir con este muy somero tema que afecta al municipio veamos lo que nos señala Carlos Victoria Marín:

Para avanzar en el combate a la corrupción, se tiene que fortalecer los órganos internos desde el plano municipal, como una manera de atender de primera mano los reclamos y necesidades de justicia que se expresan día con día, estos órganos deben poseer autonomía técnica, de gestión y de decisión para efectuar sus necesidades con mayor eficiencia, imparcialidad y efectividad en apego a la legalidad.¹⁹⁰

En mis propuestas abordare las posibles soluciones ya que es evidente según refleja la investigación que el fenómeno de corrupción en los municipios mexicanos, es perceptible, tangible por una sociedad que tratará de eliminar este paradigma que afecta directamente la eficacia de este nivel de gobierno no

¹⁸⁹ Una solución simple a la corrupción municipal, Instituto Mexicano para la competitividad A.C., imco.org.mx/articulo_es/una_solucion_simple_a_la_corrupcion_municipal/, consultada el 15 de diciembre de 2014.

¹⁹⁰ Victoria Marín, Alfredo Carlos y García Zavala, Leonardo, *Los órganos de control interno municipal de México: tipologías y propuestas de diseño institucional*, http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista_Rc_et_Ratio/Rc_et_Ratio_1/Rendicion_de_cuentas/Rendicion%201.pdf, consultada el 18 de diciembre de 2014.

se debe soslayar que si logramos minimizar este problema se podrá replicar en los otros niveles de gobierno.

XII. LOS PARADIGMAS EN EL MUNICIPIO

Entendamos como paradigmas un entramado de conceptos, teorías, tradiciones, creencias, prejuicios que incluyen una manera de racionalizar determinada figura en un conglomerado social, donde se considera que respecto a la evolución histórica de ésta -en nuestro caso el municipio-no existe una mejor forma de desarrollarlo, de potenciarlo, a efecto de conseguir mejores resultados, utilicemos como referencia de paradigma lo que señala Thomas Khun citado por Víctor Manuel Rojas Amandi: “Para Khun, un paradigma es “una sólida red de compromisos conceptuales, teóricos, instrumentales y metafísicos” que proporcionan una serie de modelos de los cuales surgen tradiciones especialmente coherentes de investigación.¹⁹¹

Nos importa de la cita para los efectos que buscamos, entender que un paradigma puede influir, incluso frenar la creación de nuevo conocimiento o la intención de buscar diversas formas de mejorar. En este caso el municipio cuenta desde nuestro punto de vista con tres paradigmas que es de nuestro interés romper, para lograr de esta institución un verdadero nivel de gobierno.

El primero de ellos se refiere a que se identifica al municipio como una estructura de poder debilitada, a expensas de las decisiones que se tomen en el ámbito estatal o federal, esta visión cobra mayor peso ya que estas características para el caso en estudio son identificadas y hechas propias por las autoridades municipales quienes inconscientes de su real importancia que mandata la norma, se desempeñan como meros administradores de la hacienda municipal y de las participaciones Estatales y Federales que ingresan y son puestas bajo su decisión. Como lo hace ver José Covarrubias “Sin Autonomía Financiera o Económica, no es posible la Autonomía Política, esto es, la

¹⁹¹ Rojas Amandi, Víctor Manuel, “Cuatro paradigmas de la Epistemología jurídica”, *Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, 2006, No. 36, enero-diciembre 2006, pp. 385-420.

Autonomía presenta dos caras, la política y la económica; dentro de la cual, el elemento de la participación ciudadana es factor imprescindible.”¹⁹²

Incluso al interior del propio y puntualizo que partiendo de mi conocimiento empírico del ayuntamiento, los regidores y síndicos respecto de su labor diaria se desenvuelven como si fuesen empleados del Presidente Municipal o meros colaboradores que en todo momento están dispuestos a entregar su deber de velar por los intereses de la colectividad, establecido en ley, a favor de las presiones políticas o de grupo que se ejercen a este débil cuerpo colegiado. Señala Salvador Valencia lo siguiente:

El principio autonómico del municipio se manifiesta en varios aspectos: a) autonomía de gobierno o política, que se ejerce a través de una corporación denominada ayuntamiento; b) autonomía jurídica, porque el ayuntamiento posee personalidad jurídica propia, así como puede expedir reglamentos y realizar otros actos jurídicos; c) autonomía administrativa, en cuanto tiene una estructura propia que se compone de diversas dependencias y unidades administrativas encargadas de los servicios públicos, y d) autonomía financiera, en virtud de que cuenta con su patrimonio y su hacienda de carácter público.¹⁹³

Esta situación nos lleva a nuestro segundo paradigma en el ámbito municipal que lo compone la corrupción de los servidores públicos que integran a éste ente jurídico, la propia forma de elegir a las planillas nacen en las elecciones municipales con círculos viciosos que en pleno siglo XXI son difíciles de romper. Es el caso que la integración de las planillas por parte de los partidos políticos se realiza en base a un sistema de cuotas y cotos de poder que implican que la mayor parte de expresiones políticas se encuentran representadas en la conformación de las mismas. Consideramos importantes señalar lo que nos dice Max Weber:

Hay dos formas para hacer de la política una profesión: Vivir para la política o vivir de la política...entre vivir “para” y vivir “de” la política existe una diferencia,

¹⁹² Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *op. cit.*, nota 32, p. 13.

¹⁹³ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 19, p. 32.

ya que el individuo que vive de la política se coloca en un nivel mucho más burdo, esto es en el nivel económico.¹⁹⁴

Este nivel burdo, es decir el vivir de la política se convierte para algunos segmentos de población en los municipios como una forma de vida que una vez se tiene acceso se intenta perpetuar en el poder.

Es un tema fundamental el lograr que el municipio cuente con servidores públicos especializados y preparados para una función de la envergadura que implica atender de una manera oportuna a la comunidad en sus necesidades básicas. Pasemos a la última cita de Weber en este capítulo:

La política estriba en una prolongada y ardua lucha contra tenaces resistencias para vencer para lo que se requiere, simultáneamente, de pasión y mesura. Es del todo cierto, y así lo demuestra la Historia, que en este mundo no se arriba jamás a lo posible si no se intenta reiteradamente lo imposible.¹⁹⁵

En el tema electoral en la elección municipal existe un sistema de representación proporcional que incluye a la segunda y tercera fuerza política, como se ha señalado, pretende equilibrar y lograr un cabildo con la mayor representación posible, sin embargo al entrar en funciones deben responder todos los integrantes, sin excepción, a los intereses que los pusieron en esos cargos, iniciando una negociación por todos los puestos al interior del gobierno municipal en busca de cubrir sus respectivas cuotas ya empeñadas por el apoyo recibido. Como lo valore en el presente trabajo la descripción hecha me traslada a nuestro tercer paradigma.

Este tercer freno al desarrollo municipal tiene que ver con lo que en las últimas reformas constitucionales se ha venido gestando y esto es la descentralización por parte de la federación y del gobierno estatal de funciones a favor del municipio, es oportuno aclarar que desde nuestra perspectiva no estamos contradiciendo nuestro propio planteamiento en el sentido de que ya hemos establecido la necesidad de considerar al municipio como un verdadero nivel de gobierno, por el contrario deseamos que dicha valoración se realice de una forma certera en base a resultados, esto es, lo que se aprecia después de

¹⁹⁴ Weber, Max, *El Político y el Científico*, trad. de José Chávez Martínez, México, Ediciones Coyoacán, 1994, p. 17.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 80.

aplicar las reformas mencionadas es un despilfarro del recurso que recibe el municipio, por lo que el fortalecimiento de éste ente desde nuestra perspectiva debe ser gradual y planeado, dotando al mismo en primer lugar de elementos que lo conviertan en el gobierno que todos los ciudadanos de esta entidad federativa esperan.

Veamos que señala Reynaldo Robles: “El municipio requiere que la ley lo defina, le establezca sus características, que le señale cuáles son sus elementos constitutivos y los requisitos que esos elementos deben satisfacer, que le regule su organización y funcionamiento.”¹⁹⁶

Veamos que nos dice Salvador Carmona al respecto:

El principio de la eficacia consiste en procurar que los órganos de la municipalidad desarrollen sus funciones con el máximo rendimiento y perfección, lo que presupone que debe haber en los distintos titulares de ellos una buena capacidad administrativa, técnica y política. Bajo el principio de eficacia municipal, incluimos aquí los conceptos de eficacia y eficiencia que maneja la teoría de la administración, aquel se refiere al logro efectivo de los programas de gobierno, y éste al hacer las cosas bien, aspecto cualitativo en términos de servicios, producción y gastos de bienestar social.¹⁹⁷

Por nuestra parte concluimos que el municipio tiene serias problemáticas que se considera han sido reflejadas de una forma adecuada en el presente capítulo. Por lo anterior se encontrará el lector con una serie de propuestas que no contienen la intención vulgar de resolver todos los problemas a que se ha hecho referencia, sin embargo, sin pretender sentar las bases de una discusión que resulte fructífera para elevar la importancia en nuestro país del tercer nivel de gobierno.

¹⁹⁶ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, nota 7, p. 3.

¹⁹⁷ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 19, p. 36.

CAPÍTULO CUARTO

RUPTURA DE PARADIGMAS EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

I. SUPERAR PARADIGMAS MUNICIPALES

Los paradigmas que deben ser superados en la institución municipal son la dependencia del nivel estatal y federal, la autonomía política y financiera para generar sus propios consensos y acuerdos al interior del municipio y la debilidad y corrupción propia e inherente en su ámbito interno, veamos lo que nos señala Bovero respecto a lo nocivo del poder:

Me refiero no tanto al poder que condiciona el actuar, impidiendo y constriñendo, prohibiendo y obligando, sino más bien al poder que condiciona la voluntad, proporcionando información parcial o deformada, presentando los problemas en términos distorsionados, no presentando otros problemas de igual o mayor relevancia, sugiriendo parámetros de juicio inadecuados o de alguna manera trucados; en suma, haciéndonos usar lentes que deforman, que nos impiden ver correctamente la realidad, juzgar de manera ponderada, decidir por nosotros mismos, en una palabra, querer de manera autónoma. Y, por lo tanto, nos impide tener la capacidad de ser libres.¹⁹⁸

¿La institución municipal es un ente inmerso en paradigmas?, o es un instrumento de la clase política para continuar en el poder repartido en los estratos sociales de mayor nivel adquisitivo.

Considero que los paradigmas que aquejan al municipio no solo son teorías, creencias o razones aceptadas por un cierto grupo en la cúspide del poder por el solo hecho de considerarlos inmutables, la investigación refleja que los encargados de fortalecer a la institución no lo hacen con las medidas adecuadas, al respecto veamos lo que nos dice el mismo Bovero:

La historia muestra una amplia gama de formas de colusión o de confusión entre los diversos poderes sociales o sea entre el mando político de un estado o de un grupo que detenta los medios de coacción (la fuerza), la autoridad cultural de una iglesia o de un cuerpo de sacerdotes o de un estamento intelectual

¹⁹⁸ Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, nota 17, p. 93.

depositario (presuntamente) del saber y/o poseedor del control, sobre la transmisión de ideas o de opiniones, de nociones y de valores, y el dominio económico de una clase o de un estamento pudiente. Basta pensar, por un lado, en las tantas alianzas entre el trono y el altar, y, por el otro, en los muchos gobiernos políticos que han sido en realidad comités de negocios de potentados económicos. 199

Las propuestas que en este capítulo enuncio tienen la finalidad de ser una base para profundizar en las acciones tendientes a fortalecer al municipio, sin duda tratan de romper los paradigmas del ámbito municipal y lograr una dinámica jurídica mucho más alentadora para el nivel de gobierno próximo al ciudadano.

1. Competencias entre niveles de gobierno

El sistema federal mexicano, como se ha demostrado, no tiene los mecanismos para fortalecer al ámbito municipal, ya que su evolución ha estado enmarcada por dificultades propias del desarrollo de nuestra nación, al respecto nos señala Manuel González lo siguiente:

En el caso particular de México el federalismo ha representado una forma de Estado que evitó la fragmentación regional en el siglo XIX y, posteriormente, consolidó en la práctica un sistema político centralista para desarrollar las principales instituciones políticas, económicas y sociales de nuestro país.²⁰⁰

No se encontró en el siglo XX, la fórmula que permitiera a nuestro país poner en práctica el federalismo que pensó el constituyente, a medida que se fueron formalizando las instituciones adecuadas para lograr una consolidación nacional se centralizaron gran cantidad de atribuciones.

Es un hecho que nuestra nación no ha logrado la vanguardia en los sistemas federales existentes como nos señala Enrique Rabell:

Al respecto surgen preguntas esenciales, como si México se identifica con los modelos federales avanzados, el tipo de modelo hacendario y fiscal vigente, así como la participación efectiva que tienen en la actualidad los estados y los municipios. Al efecto, se establece que el sistema federal mexicano presenta un

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 153.

²⁰⁰ González Oropeza, Manuel, *El federalismo*, México, UNAM-III, 1995, p. 11.

modelo centralista con descentralización administrativa que limita las capacidades de los estados y los municipios.²⁰¹

Se deben observar otros federalismos que resulten de mayor beneficio a las comunidades, si bien es cierto la aplicación de los sistemas obedece a las particularidades de cada nación, también lo es que para el caso de los municipios mexiquenses la aplicación actual del federalismo dista mucho de lograr un reparto oportuno de atribuciones precedido por el reparto financiero equitativo.

Como nos señala Roberto Ortega citando a Geoffrey Sawer “Considerando el grado de tensiones políticas resultantes entre la federación y las entidades, identifica tres tipos de federalismo: coordinado, cooperativo y orgánico. Estos sistemas toman en consideración el grado de autonomía o dependencia de las entidades respecto a la federación.”²⁰²

Es indispensable señalar que las anteriores vertientes del federalismo no conciben un control central sino el apoyo e intercomunicación entre los niveles de gobierno para el logro de los objetivos nacionales, partiendo del fortalecimiento local.

Según Roberto Moreno Espinosa, en su aportación:

Si bien en prácticamente todas las federaciones existen las transferencias intergubernamentales, en el caso de México han llegado a un nivel en el cual se sacrifica el gasto federal para satisfacer el gasto estatal y municipal, fomentando la dependencia de los gobiernos locales, pues no se incentiva el cobro de impuestos locales o regionales para fortalecer a las arcas públicas, sino que se realizan simples transferencias de un nivel a otro.²⁰³

Esta perspectiva puntualiza el poco incentivo que tiene la autoridad local para fortalecer su recaudación, aunque respecto del sacrificio del gasto federal esta investigación no comparte la opinión debido a que no son suficientes los recursos que se destinan al ámbito municipal.

En concreto, se establece que como un inicio del cambio, sólo se debe permitir el federalismo cooperativo, con mayor injerencia local en la toma de

²⁰¹ Rabell García, Enrique, *op. cit.*, nota 70, p. 8.

²⁰² Ortega Lomelín, Roberto, *El nuevo federalismo, la descentralización*, México, Porrúa, 1988, p. 57.

²⁰³ Moreno Espinosa, Roberto, *op. cit.*, nota 45, p. 41.

decisiones, tal y como lo puntualiza Enrique Rabell “La esencia del federalismo cooperativo consiste en procesos de relaciones de tipo federal-estatal-municipal necesarias para superar los vacíos constitucionales relativos a las competencias entre la federación y los estados y promover políticas públicas de ámbito nacional, pero no necesariamente únicas del poder central.”²⁰⁴

Como se determinó en el marco normativo ya expuesto, la constitución mexicana adopta el sistema federal algo particular en cuanto a la forma de repartir las competencias, esto es, facultades expresas conferidas al gobierno federal. En particular los artículos 124 y 73 consagran los principios generales en esta materia, aunque como también se acento tiene excepciones.

El artículo 124 precisa la regla general de todo el sistema federal mexicano, consiste en que todas aquellas facultades que no están reservadas a la federación se entienden otorgadas a los estados.²⁰⁵

También se debe subrayar las particularidades del caso mexicano: “de las normas generales del federalismo aparentan ser principios claros y fáciles de aplicar. Sin embargo, la propia constitución contiene una serie de reglas especiales que han originado en la legislación secundaria un aumento en las responsabilidades federales frente a las originarias de los estados.”²⁰⁶

La competencia en favor de los estados es la regla principal en la distribución de competencias. Los estados cuentan con las facultades que no están comprendidas en el artículo 73 constitucional y demás artículos constitucionales que expresamente atribuyen facultades a la federación. Para poder hacer efectivo el principio anterior, al artículo 41 constitucional reconoce la soberanía interior de los estados, así como la facultad que tienen para promulgar sus constituciones locales.²⁰⁷

Se destaca pues como complemento de la regla general, el artículo 73 constitucional establece la mayoría de materias expresamente conferidas a favor

²⁰⁴ Rabell García, Enrique, *op. cit.*, nota 70, p. 29.

²⁰⁵ Artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, consultada el 2 de abril de 2015.

²⁰⁶ Rabell García, Enrique, *op. cit.*, nota 70, p. 61.

²⁰⁷ Artículos 41 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, consultada el 2 de abril de 2015.

de la federación, las materias conferidas en este artículo tienen por objeto consolidar la soberanía y la unión de la nación; tal es el caso de las materias de comercio exterior, sanidad y seguridad pública nacional, fuerzas armadas nacionales, relaciones internacionales y economía nacional.²⁰⁸

A pesar de lo claro de las reglas anteriores, la constitución establece dos casos específicos de prohibiciones a los estados. El artículo 117 constitucional prohíbe a los estados: celebrar tratados internacionales, acuñar moneda, gravar el tránsito de personas y bienes, establecer diferentes impuestos o requisitos por razón de la procedencia de la mercancía, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones o personas del extranjero, y realizar pagos con moneda extranjera, el artículo 118 establece prohibiciones relativas, esto es, la podrán ejercer estados con el consentimiento del congreso de la unión..²⁰⁹

Veamos lo que nos señala Tena Ramírez respecto a las competencias:

Las competencias concurrentes o coincidentes se contemplaron inicialmente como una excepción en el sistema federal, y tienen por finalidad resolver cuestiones técnicas en la aplicación y distribución de competencias. Tienen su origen en el federalismo estadounidense y presentan significados distintos en la teoría y práctica constitucional de aquel país. Las facultades concurrentes son aquellas que ejercen los estados en tanto la federación no haya utilizado dicha facultad y las coincidentes son aquellas que ejercen de forma simultánea los dos órdenes de gobierno.²¹⁰

Sin embargo, es indispensable identificar que en nuestro país lo que nos puntualiza Enrique Rabell, “en nuestro sistema constitucional mexicano, en razón del significado gramatical de las palabras y la trayectoria centralista de la nación, las facultades concurrentes y coincidentes se han considerado idénticas, definiéndose ambas como aquellas que pueden ejercer de forma simultánea o conjunta por la federación y los estados.”²¹¹

²⁰⁸ Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, consultada el 2 de abril de 2015.

²⁰⁹ Artículo 117 y 118 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, consultada el 2 de abril de 2015.

²¹⁰ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 22ª ed., México, Porrúa, 1987, p 119.

²¹¹ Rabell García, Enrique, *op. cit.*, nota 70, p. 62.

Estas particularidades complican desde el aspecto teórico la aplicación práctica de la autonomía municipal y la claridad de lo establecido en el artículo 115 constitucional. Veamos otra cita de Rabell respecto al tema en comentario:

La división se debe entender como el hecho de que en las facultades concurrentes los estados pueden ejercerla en tanto no lo hace la federación, sin embargo una vez que la federación retoma su facultad la legislación local queda abrogada, en las facultades coincidentes acuden ambos niveles ya que les corresponde sobre la materia de que se trate.²¹²

El catedrático Jorge Carpizo divide las facultades coincidentes en cuanto a su ámbito de aplicación “En forma amplia, cuando la Constitución no otorga a ningún nivel de gobierno la facultad para expedir las bases o criterios de división; y de forma restringida, cuando se concede a un nivel de gobierno la atribución para fijar bases o criterios de división de dichas materias.”²¹³ En ese sentido es mucho mayor el criterio que concede al nivel federal las bases para dividir sus materias de acuerdo a su voluntad.

Se otorga al congreso de la unión la facultad para determinar la forma o los criterios de división entre los niveles de gobierno, esta actividad es realizada a través de la legislación federal secundaria lo que ocasiona un desequilibrio entre los niveles de gobierno, como lo señala Enrique Rabell respecto a las divisiones entre los niveles de gobierno:

Esta última práctica ha sido la causa principal por la cual el federalismo en México no ha tenido una aplicación real y efectiva en cuanto a un equilibrio con las entidades. El constituyente permanente constantemente ha delegado esta facultad al congreso de la unión, con lo cual este último órgano político es el que decide la forma del reparto constitucional de materias entre la Federación, estados y municipios; acentuando con ello el fenómeno del centralismo y la debilidad de las responsabilidades estatales.²¹⁴

Se afecta sin duda el principio general de reparto federal de competencias. La constitución no detalla en ningún precepto las bases conforme se deba realizar

²¹² *Idem.*

²¹³ Carpizo Mac Gregor, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 8ª ed., México, Porrúa, 1990, p 253.

²¹⁴ Rabell García, Enrique, *op. cit.*, nota 70, p. 63.

el reparto de competencias, ocasionando una gran confusión entre la legislación federal y estatal, lo que aterriza directamente en detrimento de la autonomía municipal y la posibilidad de lograr una real eficacia.

Por otra parte, el poder judicial cuenta con la competencia de interpretar la constitución, en aquellos casos de conflicto o confusión en la aplicación de los preceptos fundamentales, esta investigación refleja que de forma histórica en los fallos de la corte se ha acentuado el fenómeno centralista, en perjuicio de los estados y municipios.

La federación con los sistemas de ingresos compartidos mantiene un control importante sobre las políticas estatales y municipales. Lo que permite acreditar la hipótesis materia de este trabajo de investigación y limita a los municipios del Estado de México.

Pretendo, con lo hasta aquí analizado, que se trabaje en la delimitación de las competencias reales, se elimine la intervención federal en los temas de ámbito municipal, para lograr el fortalecimiento de la institución, veamos que nos señala Sergio Monteros:

La división de poderes equilibre de manera real el ejercicio del poder; un sistema federalizado respetuoso de los niveles de gobierno, con base en el desarrollo municipal, además de un equilibrio entre centralización y descentralización; partidos políticos “maduros” y competitivos; desde luego un gobierno electo de manera democrática, con legalidad y la suficiente legitimidad que le otorgue la confianza de la ciudadanía para el ejercicio del poder.²¹⁵

Con lo anterior, no se deja de lado que es imprescindible que el municipio fortalezca sus ingresos propios desde la facultades actuales como del cobro del impuesto predial, para que la transición propuesta resulte de mayor claridad y beneficio a la comunidad.

Es un trabajo conjunto entre los niveles de gobierno para lograr los objetivos propuestos en este trabajo de investigación, “El gobierno estatal y municipal que no realizan un esfuerzo significativo en el cobro de los impuestos debido a dos factores principales, falta de atribuciones legales y de incentivos, lo cual obliga a

²¹⁵ Montero Olivares, Sergio, *op. cit.*, nota 51, p.105.

la Federación a ceder cada año más recursos en participaciones y aportaciones, para compensar la falta de recursos propios.²¹⁶

El nuevo federalismo implicaría una devolución efectiva de competencias a los estados y a los municipios lo cual no ha sucedido, se insiste en que los problemas de la comunidad existe toda la capacidad poblacional para ser resueltos de manera acertada.

Al respecto López Gómez señala:

Materialmente México está lejano a tener un federalismo y solo es de papel. Lo anterior, en virtud de que el federalismo mexicano se ha caracterizado por un alto grado de centralización, hasta el punto que se da la paradoja que siendo un estado federal formalmente. Nuestro sistema tiene problemas típicos de un estado unitario.²¹⁷

Es, sin duda, indispensable que los municipios cuenten con total independencia en la toma de decisiones locales.

2. Fortalecimiento de la política pública municipal

El nivel de gobierno municipal trienal carece de bases o plataformas sólidas que permitan identificar las políticas públicas:

Buena parte del déficit de políticas públicas se presenta cuando se modifican de manera constante los objetivos, los procesos y las decisiones del gobierno sobre temas tan sensibles como son los de la desigualdad social, la inseguridad y la pobreza, por lo cual nunca terminan de resolverse por falta de acciones estratégicas de mediano y largo plazo por falta de políticas de Estado.²¹⁸

Los trienios que se han tenido como experiencia en los gobiernos municipales, acotados además, por políticos que buscan un nuevo cargo al acercarse los periodos electorales, son la base sustancial que acrecentó el déficit de éstas decisiones de los destinos municipales.

Los ciudadanos estamos inmersos en una realidad atípica en un verdadero sistema democrático, habida cuenta de que nuestra decisión al elegir a nuestros

²¹⁶ Moreno Espinosa, Roberto, *op. cit.*, nota 45, p. 40.

²¹⁷ López Gómez, Felipe de Jesús, *El Federalismo en México*, México, Foro Nacional sobre el federalismo y descentralización, México, CONAGO, 2008, p 4.

²¹⁸ Montero Olivares, Sergio, *op. cit.*, nota 51, p. 86.

representantes en el nivel de gobierno municipal es sin información idónea, para Bovero:

El juego democrático llega a la meta, encontrando su conclusión natural en la forma de acción que indicamos con el verbo decidir. Es la actividad final, lógicamente la última, que en cuanto tal le da significado al juego en su conjunto: no tendría ningún sentido elegir, representar, deliberar, sino fuera para llegar a decidir, o sea, para determinar de manera conclusiva cuál es la voluntad del colectivo, válida y vinculante para todos, sobre cada problema en particular, y sobre el conjunto de la orientación política.²¹⁹

Es decir, es claro que no solo elegimos a la persona o el partido político sino que debemos conocer su plataforma y sus propuestas respecto a las políticas públicas que implementará al momento de ejercer el poder. Por esta razón es pertinente señalar que el municipio debe fortalecer sus políticas públicas y que aunque es muy temprano para identificar si funcionará la reforma constitucional respecto de la reelección municipal, nos parece un buen principio para consolidar gobiernos municipales con proyectos a mediano y largo plazo, veamos que nos dice Sergio Monteros:

Hablar de políticas públicas precisa de una forma de entender y procesar los problemas sociales. Para empezar, una definición se tendría que enmarcar bajo un principio de legitimidad democrática de los gobiernos que son elegidos justamente para traducir en planes de acción gubernamental los programas de gobierno por los cuales votó el electorado.²²⁰

Con esta perspectiva es necesario que los gobiernos municipales, sean productores de políticas públicas específicas y directas a los problemas inherentes de cada localidad. La exigencia por supuesto vendrá desde la ciudadanía encargada de elegir a sus representantes teniendo como medición las propuestas de políticas públicas que sean necesarias a sus problemas cotidianos.

Un gobierno debe ser capaz de procesar conflictos sociales, de responder a la satisfacción de las demandas con eficacia y conseguir equilibrios dinámicos en el ejercicio del poder, la administración pública es pues clave en el mencionado ejercicio para conseguir y luchar por brindar a la población el bienestar

²¹⁹ Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, nota 17, p. 59.

²²⁰ Montero Olivares, Sergio, *op. cit.*, nota 51, p. 85.

generalizado. Lo anterior se desprende de los capítulos anteriores en donde quedó asentado la falta de políticas públicas municipales y la necesidad de que estas sean implementadas por los aspirantes al gobierno municipal.

II. AUTONOMÍA FINANCIERA Y JURÍDICA DEL MUNICIPIO

Nuestros municipios mexiquenses son libres y autónomos por mandato constitucional, sin embargo, en el día a día del desarrollo de esta investigación he logrado acreditar el incumplimiento a la teleología de este párrafo del artículo 115 constitucional.

Bovero nos indica su concepto de libertad: “Libre es quien no tiene cadenas, no tiene lazos, no tiene vínculos (de tipo diverso). Esta primera definición resulta congruente con una amplia gama de significados generalmente compartidos, es decir, con las reglas de uso de la palabra <<libertad>> más comunes.”²²¹

Con esta definición del autor y lo señalado en el capítulo anterior, tengo claro que tipo de cadenas o vínculos tienen los municipios con el gobierno estatal y federal y la respuesta es clara, son vínculos financieros y políticos ineludibles.

Con la alternancia partidista que hubo en este país en los inicios de este siglo XXI, surgió una esperanza del cambio político y económico de nuestro país las expectativas generadas con esa coyuntura política fueron muy elevadas y a 20 años de distancia se logran vislumbrar que quedaron cambios pendientes, nos dice Enrique Rabell al respecto:

Además de los conflictos propios de una nueva democracia con mayor competencia, así como una oposición más fuerte representada en el Congreso de la Unión y los gobernadores de partidos distintos al del presidente los sexenios de acción nacional se caracterizaron por resultados diversos en la marcha económica y social del país, ya que hubo reformas importantes en la administración pública. Sin embargo, quedaron pendientes temas importantes que incidieron en forma directa sobre la economía y la política del país...²²²

Algunos de los temas pendientes son los referentes a los municipales, se entiende que la autonomía municipal es un tema endeble desde el constituyente

²²¹ Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, nota 17, p. 75.

²²² Rabell García, Enrique, *op. cit.*, nota 70, p. 59.

de 1917, al respecto se señalan las diferencias entre libertad positiva o negativa desde la letra de Bovero:

Si la primera libertad es llamada negativa porque está definida por aquello que falta, y para que sea una verdadera libertad debe faltar el impedimento y la constrictión, la segunda libertad es llamada positiva porque está definida por aquello que debe estar presente, y para que sea libertad debe estar presente la capacidad de determinar la propia voluntad por uno mismo, sin dejar que sea determinada por otros.²²³

En el ámbito municipal se requiere que los niveles estatal y federal no se empeñen en constreñir la libertad y autonomía municipal, teniendo como objetivo que el municipio determine su voluntad por sí mismo, con el único mandato otorgado por la ciudadanía razón de su existencia.

Aquí es oportuno eliminar también la centralización de la partidocracia que motiva la nula autonomía política, nos señala Enrique Rabell “el papel dominante de las estructuras nacionales de los partidos, centralizan la toma de decisiones de mayor importancia en la capital del país.”²²⁴

Esto es relevante en la medida de que para nuestra consideración los comités municipales de los partidos políticos deben cambiar su función actual aparente y convertirse en verdaderos semilleros de una clase política distinta a la que estamos obligados a resistir.

Con estas consideraciones se requiere una verdadera autonomía municipal que logre en principio tener una producción normativa relevante a los problemas directos que debe enfrentar, nos señala Bobbio:

Resulta oportuno distinguir dichos conceptos también por su nombre, reservando el término libertad al concepto que hasta ahora hemos llamado libertad negativa, y recuperando para la así llamada libertad positiva el término griego de autonomía, que indica propiamente una forma no de libertad, sino de poder. Autonomía es el poder sobre sí mismo, que se expresa en el hecho de darse normas.²²⁵

²²³ Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, nota 17, p. 79.

²²⁴ Rabell García, Enrique, *op. cit.*, nota 70, p. 59.

²²⁵ Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, nota 17, p. 83.

Debe tener el ayuntamiento una mayor producción de normas además de los bandos municipales y reglamentos internos.

1. Aumento de la base de recaudación (hacienda municipal)

El municipio mexiquense cuenta con una herramienta financiera de la cual dispone plenamente tal y como quedo acreditado en los capítulos segundo y tercero de esta investigación, se trata del manejo de su hacienda la cual se compone primordialmente del cobro del impuesto predial, sin embargo, en no pocos casos este recurso es escaso derivado de los deficientes sistemas recaudatorios.

Es pertinente contar con mecanismos efectivos que logren un aumento en la captación del recurso de su propia hacienda municipal para preparar el camino a las reformas pertinentes que aumenten los conceptos de los que se conforma la misma, nos señala Roberto Moreno:

Sumando a la poca recaudación de los gobiernos municipales, las limitadas transferencias federales dificultan de manera importante su actuar. Sin embargo, aquí cabría destacar que las entidades federativas también destinan importantes recursos que son transferidos a los gobiernos locales, lo cual explica la escasez de fondos federales para este orden de gobierno.²²⁶

El tema por supuesto no es sencillo, lo anterior es así porque como todos sabemos la cuestión fiscal es el tema más complejo entre gobierno y ciudadanos, ya que somos un país con bajos niveles recaudatorios y la ciudadanía se excusa en que los resultados que brindan las instituciones no son los adecuados, sin embargo, es necesario que el paradigma tenga puntos de inflexión que permitan generar de apoco los cambios propuestos.

La dependencia financiera se acentúa en gran parte de los municipios mexiquenses debido a las transferencias federales y estatales, es decir, a mayor grado de entrega de recursos de esos niveles de gobierno a los municipios, estos entran en un esquema de pereza fiscal que en lugar de aumentar su nivel recaudatorio éste se ve disminuido de forma inversamente proporcional a los

²²⁶ Moreno Espinosa, Roberto, *op. cit.*, nota 45, p. 43.

recursos captados por los otros niveles de gobierno. Veamos que nos comenta Rabell al respecto:

Se pueden apreciar dos cuestiones pendientes y que son el reto en torno a la descentralización de servicios en México; por un lado, el hecho de que el proceso se encuentra incompleto en razón de la influencia o control que todavía ejerce la federación por medio del gasto, las reglas nacionales, así como los procesos de unificación de políticas nacionales por diversas instancias; como segundo tema, la cuestión de aumentar las responsabilidades estatales y así poder adaptar más los servicios locales a sus características especiales, frente a la visión de unificar u homogeneizar servicios en toda la nación y, dicho sea de paso, el temor por la falta de eficiencia y transparencia del destino de los recursos y calidad de los servicios.²²⁷

En conclusión es evidente que el sistema mexicano presenta en la actualidad un modelo centralista con descentralización administrativa que tiene un efecto limitativo en las capacidades de los estados y que se acentúa con los municipios mexiquenses.

Es importante destacar que actualmente los gobiernos de los estados y de los municipios se enfrentan con mayores obligaciones y responsabilidades administrativas y políticas; sin embargo, las potestades tributarias de que disponen no se han incrementado, por lo que dichos órdenes de gobierno mantienen una amplia dependencia de las participaciones y aportaciones que les hace llegar la Federación, lo cual limita en buena medida su autonomía financiera, además de provocar otros efectos como el conformismo y baja eficientización de las escasas potestades fiscales a su alcance, señaladamente el impuesto predial; otra de las limitaciones que observan consiste en la poca visión que demuestran para allegarse recursos de otras fuentes, inclusive del ámbito internacional.²²⁸

Es de nuestro interés proponer para efectos de iniciar el cambio de paradigma las reformas constitucionales que permitan la libre determinación de los municipios con la transferencia efectiva y total de sus atribuciones aunado a una reforma hacendaria con un nuevo esquema de ingresos compartidos para

²²⁷ Rabell García, Enrique, *op. cit.*, nota 70, p. 109.

²²⁸ Moreno Espinosa, Roberto, *op. cit.*, nota 45, p. 38.

que estos dispongan de recursos de forma directa y adecuada a sus particulares circunstancias, existen algunos intentos previos veamos que nos dice Enrique Cabrero:

Si bien la propuesta de 1983 fue sólida y consistente con las reformas constitucionales y administrativas que incluía, la realidad es que las relaciones intergubernamentales mantuvieron al final de ese periodo la misma lógica centralista; además, la distribución de los recursos fiscales por niveles de gobierno no se modificó en la medida que se esperaba. Al parecer hubo la convicción de que la descentralización era un proceso que se podía generar por decreto.²²⁹

Se tienen buenos elementos para lograr que la distribución de los recursos fiscales por niveles de gobierno sufra una verdadera transformación que permita la autonomía y libertad plena del municipio. La actitud gubernamental debe generarse de forma vertical y horizontal para el logro de tan importante tarea.

Con el sistema nacional de coordinación fiscal los estados han renunciado a los ingresos propios a cambio de recibir transferencias de los recursos federales. Ello representa una dependencia de los estados y municipios, hacia estos recursos, con la consecuente disciplina fiscal, y de las reglas administrativas impuestas por estos fondos para su ejercicio, lo cual crea incentivos negativos en el sentido de no poder desarrollar políticas públicas propias en cada estado o no contar con una responsabilidad política frente a los gobernados.²³⁰

Con el aumento en la hacienda municipal se cumplirá con una verdadera autonomía y con los elementos financieros para ser un verdadero nivel de gobierno. Hasta hoy las participaciones federales y estatales que percibe el municipio tienen el siguiente origen:

Desde 1980 los estados han recibido un porcentaje de los fondos de ciertos impuestos federales. Estos impuestos federales han sido el impuesto sobre la renta o ISR, el cual en promedio ha representado el 43% de los ingresos federales impositivos en los últimos 20 años, el impuesto al valor agregado o IVA, representando en promedio 28% de los ingresos federales y el impuesto

²²⁹ Cabrero Mendoza, Enrique, *Claroscuros del nuevo federalismo mexicano*, México, Porrúa, 1997, p. 329.

²³⁰ Rabell García, Enrique, *op. cit.*, nota 70, p. 115.

especial sobre producción de ciertos servicios con 20 por ciento de los ingresos, sin embargo el IVA ha venido en aumento en los últimos años.²³¹

La tarea de definir en qué conceptos se debe dar el aumento en la hacienda municipal nos parece propia de otro trabajo de investigación sin embargo es pertinente subrayar que se acredita la hipótesis respecto a que el municipio sufre un control de la federación y del gobierno estatal además claro, de sus propios problemas internos.

III. NUEVA ESTRUCTURA MUNICIPAL

La conformación de la estructura municipal debe sufrir cambios apegados a las necesidades actuales, desde esta perspectiva es mi interés proponer algunas modificaciones que permitan la verdadera representación ciudadana por parte del ayuntamiento, cuerpo colegiado encargado de tomar las determinaciones en las municipalidades.

1. Control de la figura del presidente municipal

El municipio como se ha analizado es gobernado por un ayuntamiento que en sentido estricto es un cuerpo colegiado encargado de representar a la población que le otorgó un voto de confianza, en este contexto es claro que la conformación en distintas fuentes políticas busca en concreto evitar la concentración del poder y su individualización, por tanto, al analizar la importancia de la figura del ejecutivo encarnada en el presidente municipal en el actual contexto histórico trae aparejada algunas desventajas a la institución municipal, veamos que nos comenta Bovero:

La forma presidencial y la forma parlamentaria de democracia se distinguen basándose en un criterio que mira al poder de gobierno en sentido técnico, es decir, el poder (así llamado) ejecutivo, y a su relación con el poder legislativo: en la forma parlamentaria la democraticidad del ejecutivo depende del hecho de ser una emanación del legislativo, el cual a su vez funda su democraticidad en el voto popular; en la forma presidencial el ejecutivo es elegido directa y

²³¹ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados LXII Legislatura, <http://www.cefp.gob.mx/index.html>, consultada el 4 de enero de 2015.

periódicamente por el pueblo. En el primer caso el gobierno responde de su actuación ante el parlamento, en el segundo caso responde directamente ante los electores.²³²

Me refiero al contexto actual toda vez que los actuales presidentes municipales en el caso mexiquense, además de la función ejecutiva, es decir, de integrar su cuerpo de directores quienes lo acompañan en la función de gobierno, también tiene una función de representación política del territorio municipal. De acuerdo a los problemas descritos en esta investigación, hasta hoy la conformación del gabinete municipal es un asunto de nepotismo, compadrazgo y pago a favores prestados a los allegados al presidente municipal, además de que al momento de decidir los asuntos sometidos a cabildo cuenta con una coacción política sobre los regidores que impiden un efectivo ejercicio democrático en la toma de decisiones.

Como nos señala José Francisco Pedro: “el municipio en su nueva etapa de primer nivel de gobierno, encontrará su estructura de funcionamiento acorde con las circunstancias de momento histórico a nivel federal, estatal y municipal.”²³³

Por lo anterior, mi perspectiva es que se debe fortalecer y legitimar la figura del presidente municipal y es momento de ser controlada por el cabildo en pleno quien deberá coadyuvar y asumir la responsabilidad de sus decisiones de los aspectos técnicos de la administración municipal, hará de una mejor forma corresponsables a todos los miembros del cuerpo colegiado en la toma de decisiones hasta su etapa de implementación, continuemos con otra cita de Bovero:

Los elegidos en un parlamento <<representan>> a los ciudadanos electores en forma democrática no solamente en la medida en que son designados por éstos para sustituirlos en las fases conclusivas del proceso decisonal, sino en la medida en la que el parlamento, en su conjunto y en sus varios componentes, refleja las diversas tendencias y orientaciones políticas existentes en el país, considerado este de manera global, sin exclusiones, y en sus respectivas proporciones.²³⁴

²³² Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, nota 17, p. 39.

²³³ Pérez Hernández, José Francisco, *op. cit.*, nota 27, p. 159.

²³⁴ Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, nota 17, p. 63.

Por supuesto aplicando la cita a la esfera municipal, efectivamente considero que la etapa decisional de las políticas públicas municipales, la producción normativa y el buen manejo de la administración pública deben ser corresponsabilidad directa y conjunta de los regidores y el presidente municipal.

De lo hasta aquí analizado considerando cuales son las funciones y competencias del presidente municipal elegido actualmente, estoy cierto que el ayuntamiento debe no solo autorizar sino proponer a los directores de la administración y además es necesario que el síndico retome la representación jurídica del municipio.

Tomando en cuenta los magros resultados del análisis cuantitativo utilizado en el capítulo anterior, con los resultados obtenidos con la metodología del Instituto Nacional para el Federalismo de la Secretaría de Gobernación, es pertinente señalar que el presidente municipal no cuenta con el control derivado de múltiples factores entre ellos que no tiene ninguna sanción poblacional ante algunas pifias, corruptelas o situaciones que se le presenten durante su gestión, ante ese panorama veamos la siguiente cita que nos habla al respecto:

Si el gobierno en el curso de su mandato actúa de tal manera que provoca que el parlamento le retire la confianza, puede ser destituido por el parlamento, mientras que los ciudadanos en un régimen presidencial (formal o sustancialmente hablando) deben esperar, de todos modos, el término predeterminado del mandato. ¿y si los electores se dan cuenta de haber elegido a un incompetente, o a un abusón, o incluso a un criminal, o más modestamente a un incapaz? ¡Gran virtud la de la estabilidad!²³⁵

No es difícil corroborar que al menos la ciudadanía debe tener el poder contra el presidente municipal de destituirlo en el momento que se presente la necesidad observada por el cuerpo colegiado de recomponer lo mal hecho por el funcionario descrito.

Este análisis sugiere que un régimen político, cualquiera que sea su forma específica, debe asegurar que todos los sujetos a los cuales son dirigidas las decisiones colectivas (leyes y actuaciones públicas) tengan el derecho de poder participar, cada uno con un peso igual al de los otros, en el proceso que conduce

²³⁵ *Ibidem*, p. 169.

a la determinación de esas decisiones, en la actualidad la gente que no vota por el presidente elegido por mayoría, pierde representación ya que la planilla que entrará en funciones también estaba ya pre constituida, por eso la necesidad de implantar un sistema de voto individual y directo en los ayuntamientos.

La propuesta es un ayuntamiento elegido de forma abierta y directa y un presidente municipal donde ambos tengan funciones ejecutorias y de manera paralela la determinación de la contratación de directores en las áreas sustantivas con un perfil técnico específico que le den la eficacia a las tareas municipales:

Nos indica José Francisco Pérez Hernández citando a Eduardo Torres Espinosa la existencia ya de estas características en la experiencia internacional:

Comisario (*comitee-leader*), esta estructura tiene una forma semiparlamentaria; está integrada por un comité y un representante del Gran Concejo, ambos con función ejecutoria; esto es, los miembros del Comité tienen autoridad en determinadas áreas, en tanto que el líder, a la manera de alcalde, tiene funciones ejecutivas en los general, tales como el presupuesto, la dirección estratégica de la organización. El jefe político comisario pertenece a la parte mayoritaria o de coalición, figuras similares se tienen en Dinamarca, gran Bretaña y Suecia: en estos países el administrador de la ciudad (*city manager*) es responsable de informar al concejo en reunión conjunta del concejo y el comisario. En este aspecto existe una distribución de funciones ejecutivas entre los funcionarios electos y el administrador profesional.²³⁶

Con esta propuesta se pretende desterrar las patologías actuales que han sido descritas a lo largo de esta investigación y que afectan directamente el sano desarrollo del gobierno municipal.

En este orden de ideas dos son las propuestas fundamentales la posibilidad de implantar la revocación del mandato por parte del ciudadano a sus autoridades y la necesidad de abrir la opción a diferentes tipos de administraciones municipales y conformación de gobierno de acuerdo a las necesidades específicas de cada municipalidad. Sin duda, un paradigma más, por los viejos esquemas mexiquenses soportados por décadas por nuestra población.

²³⁶ Pérez Hernández, José Francisco, *op. cit.*, nota 27, p. 44.

2. Necesidad de cuadros políticos capacitados

La cultura cívica municipal debe ser una tarea permanente y continua que logre generalizar el interés en la política cercana, esa política que no se corrompe y que generalmente logra beneficios para la comunidad, es responsabilidad de los ciudadanos y de la academia tener sociedades más activas e informadas en los temas que los afectan directamente.

Como nos señala el mismo José Francisco Pedro existen muchas formas de conformar una estructura municipal, es decir, ya se cuenta con experiencias internacionales, solo se cita un ejemplo:

Administración compartida, la estructura está integrada por un Concejo de Administración, en el cual se distingue que una parte o comisión del mismo consejo desempeña funciones ejecutivas en conjunto con el alcalde, quien tiene una autoridad acotada o limitada; asimismo cuenta con un oficial en jefe con función ejecutoria, quien es el principal responsable del Concejo Ejecutivo.²³⁷

Al momento de lograr una figura pertinente a nuestra realidad mexicana, un gobierno municipal en que la población se sienta totalmente representada, acrecentará el interés de la misma en la participación, por lo anterior es tarea de los partidos políticos captar líderes sociales para enrolarlos en un proceso de formación que les permitan competir de mejor manera en una decisión de la comunidad por los mejores representantes.

Si contamos como ciudadanos con opciones reales de representación para conformar el ayuntamiento será porque desde los micros territorios poblacionales, la colonia, de la manzana, de la calle tendremos identificados a los perfiles que reúnan las características de un verdadero servidor público con capacidades para resolver las demandas cotidianas de la ciudadanía.

3. Homogeneizar y aparejar las condiciones municipales

Es mi interés comentar sin afán de profundizar la necesidad de repensar las características que debe cubrir un municipio cercano a la población, hablando estrictamente en dos temas torales el de la extensión territorial y el de la densidad poblacional, ambas con diversas aristas que van directamente ligada a esas

²³⁷ *Ibidem*, p. 159.

condicionantes para determinar la vocación rural, turística o industrial de un municipio determinado.

En el desarrollo de este trabajo han quedado establecidas las diversas diferencias entre los 125 municipios que actualmente conforman el territorio mexiquense, la conclusión necesaria es que se trata en algunos casos de pequeñas estructuras municipales carentes de los insumos básicos para desarrollar sus atribuciones y en otro extremo superestructuras gubernamentales que distan mucho de estar cercanas a la gente por lo que será labor de otra línea de investigación observar la necesidad o no de replantear la actual división municipal en el territorio estatal.

Desde mi punto de vista debe existir un equilibrio en cuanto a municipios que tengan la manera de soportar y resolver las demandas de sus ciudadanos de manera inmediata y eso solo se lograría con una reestructura en el ámbito territorial y poblacional, porque en la actual distribución existen demasiada heterogeneidad.

Existen municipios muy pequeños y que su estructura puede ser básica y superestructuras municipales que cuentan con poblaciones y territorios más grandes que muchos países del mundo por lo que es un tema vasto para desarrollar.

IV. UN INTENTO DEMOCRÁTICO MUNICIPAL

Todos los individuos que somos parte de una comunidad debemos participar en cuanto ciudadano en las decisiones que tomen nuestras autoridades o al menos incidir de una forma más directa en la citada toma de decisiones. En ese contexto considero necesario eliminar las planillas para la conformación de los ayuntamientos, es pertinente en nuestro nivel de democracia municipal individualizar a cada aspirante a formar parte del ayuntamiento.

Debemos conocer sus méritos académicos, de gestión, formación, preferencias políticas y todo aquel dato que nos permita formarnos una opinión respecto del candidato a ocupar un cargo de elección.

1. Elección individualizada de regidores

Es importante distinguir entre democracia directa y representativa para esto utilicemos una cita de Bovero:

El contraste entre democracia directa y representativa tiene que ver con la diversa estructura del proceso político decisional: dicho en la manera más simple democracia directa es aquella en la cual los ciudadanos votan para determinar ellos mismos el contenido de las decisiones colectivas, como en la democracia antigua del ágora; democracia representativa es aquella en la cual los ciudadanos votan para determinar quien deberá tomar las decisiones colectivas, es decir, para elegir a sus representantes.²³⁸

Con esta definición podemos inferir que en nuestro caso estamos inmersos en una democracia representativa que es coartada desde el momento que en la actualidad con un solo voto elegimos al presidente municipal y su planilla, requerimos conocer a cada individuo miembro del ayuntamiento ya que este es el órgano de decisión y los regidores emitirán sus votos de manera particular.

Veamos lo que nos señala Bobbio: “Por lo que respecta a los sujetos involucrados a tomar (o a colaborar en las decisiones colectivas) un régimen democrático se caracteriza por la atribución de este poder a un número muy grande de miembros del grupo político.”²³⁹

En contexto anterior entre más nutrido este el número de posibilidades para conformar un buen ayuntamiento más rica y selecta será la elección de dichos puestos a cargos de elección popular, por último veamos que nos dice Bovero respecto a cómo se aproxima más a un ambiente democrático:

Es fácil ver que en la forma de gobierno presidencial el desarrollo del juego democrático se presenta, en un cierto modo, duplicado: el acto de elegir tiene dos objetivos, no solamente elegir a (los miembros de) la asamblea representativa, sino también, de manera separada, al jefe de (así llamada) ejecutivo. Este último, no obstante, no es un órgano representativo en el sentido propiamente democrático del verbo representar (ningún órgano monocrático puede serlo). Por ello, en la medida en la que el poder del gobierno tiende a convertirse en el poder preminente, como sucede en los regímenes

²³⁸ Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, nota 17, p. 42.

²³⁹ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p.5.

presidenciales, el juego en su conjunto se vuelve menos democrático. El régimen parlamentario por el contrario, al asignar el papel principal del momento de la deliberación, es decir, a la discusión colegiada entre todas las orientaciones políticas representadas en el parlamento, es la forma institucional que permite (aunque de por sí no garantiza) el desarrollo más lineal y coherente del juego democrático.²⁴⁰

Y desde la trinchera de esta investigación será más democrático en la medida que sea más directa la elección individualizada de los aspirantes a ocupar los cargos de representación popular.

2. Reivindicación de autoridades auxiliares

Por lo que respecta a esta figura ya prevista en la Ley Orgánica Municipal, se señala la importancia de lograr que estas autoridades pasen a formar la administración pública municipal como nos señala en Dr. Pérez Hernández:

Con base en los principios sociológicos, se caracteriza a estos grupos como primarios, en los que no existe formalidad o normatividad con la pretendida coercitividad actual, pero si mucha cohesión entre sus integrantes, en orden a la consecución de los objetivos comunes, consensuados y compartidos. Esta es la forma como se obtiene mayor participación y solidaridad en beneficio de los integrantes de la comunidad.²⁴¹

Como ya fue descrito en el presente trabajo de investigación las autoridades auxiliares son miembros de cada comunidad, colonia, barrio, ranchería o cualquier nombre con que está dividido el territorio municipal, en este sentido estas autoridades son por definición las más cercanas a la población en sentido literal ya que es elegido por los propios miembros de esa colonia, barrio, delegación, etc.

Hasta este momento dichos cargos se desempeñan de forma honorífica, sin embargo, su intervención en la información con la que cuentan y las gestiones que realizan en favor de su comunidad los convierten de inmediato en las figuras visibles ante la ciudadanía.

²⁴⁰ Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, nota 17, p. 69.

²⁴¹ Pérez Hernández, José Francisco, *op. cit.*, nota 27, p. 14.

La integración que propongo es en la intervención directa y toma de decisiones de las atribuciones municipales, es decir el ayuntamiento deberá rendir informes mensuales de lo realizado en sus sesiones para someterse al escrutinio ciudadano a través de sus representantes de comunidad, veamos a Bovero:

El principio está en la base, está en las muchas voluntades de los individuos concebidos como sujetos de decisión autónoma, y a través de un sistema de selecciones desde abajo, de elecciones, procede hasta el vértice, es decir, hasta los órganos facultados para tomar las decisiones colectivas –órganos cuya composición resulta del cálculo de la decisiones individuales expresadas (principalmente) en el momento de las elecciones políticas generales.²⁴²

Me resulta claro que una revisión del actuar del ayuntamiento directo y periódico por parte del representante de cada colonia o delegación podrá fortalecer la toma de decisiones ciudadanos con conocimiento preciso del actuar de sus autoridades.

La situación que viven los gobiernos municipales a tres décadas de la reforma municipal, es que distan mucho de ser administraciones públicas eficientes en el desempeño de las competencias a su cargo, prevalece la endémica escases de recursos, la baja profesionalización y capacitación de sus servidores públicos y la carencia de tecnologías de la información y comunicación, adecuadas para procesar las demandas de sus ciudadanos, entre otros aspectos no menos necesarios.²⁴³

No pasa desapercibido que los actuales delegados de colonia o los presidentes de los consejos de participación ciudadana son los personajes más indicados para gestionar y dar resultados a sus vecinos directos, y que además desempeñan una función de campo tal que les permitiría en un futuro no muy lejano tener el pulso exacto de las necesidades específicas de su comunidad en todos los temas, educación, salud, seguridad pública, etc.

De la misma forma se tienen claras las patologías que se han desarrollado a lo largo de las elecciones vecinales de los representantes de colonia ya que de manera cotidiana la autoridad municipal ensucia los procesos democráticos, sin

²⁴² Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, nota 17, p. 157.

²⁴³ Ángeles Ruíz, Efraín, *Desarrollo Institucional en el Estado de México*, Revista IAPEM, núm. 84, enero-abril de 2013, p. 14.

embargo, como un generador de ciudadanía el municipio de forma corresponsable con el individuo deben garantizar la autenticidad y legalidad de los procesos que sirvan como un semillero de cultura democrática nacional.

3. Corresponsabilidad e intervención ciudadana

La imagen pública del gobierno siempre sufre cierto desgaste natural derivado del ejercicio del poder, es común escuchar al ciudadano promedio quejarse o renegar del gobierno en cualquiera de sus niveles o expresiones, es mi interés expresar que desde mi punto de vista el gobierno somos todos.

Bajo esta premisa todos somos corresponsables de los resultados de nuestros similares que se dedican a la función pública, entonces se debe asumir por cada miembro de la sociedad su tramo de responsabilidad para el logro de objetivos comunes, veamos que dice Bovero:

El pueblo se puede ver en dos imágenes opuestas: la imagen de un cuerpo colectivo orgánico, del cual los individuos en particular son miembros en el mismo sentido en que los brazos o las piernas son miembros del organismo físico, y separados de este no tienen ya ninguna utilidad o valor; o bien la imagen del conjunto, de la simple suma de todos los individuos como particulares, que tienen o que pretenden tener valor en cuanto a tales.²⁴⁴

Indiscutible somos un cuerpo orgánico que sufre la afectación de alguno de sus miembros y que se beneficia de los logros o mejoras de alguno de sus componentes, la comunidad municipal como se vio en el primer capítulo tiene un origen jurídico y nace posterior a la creación del estado y más sin embargo también requiere del apoyo vecinal humano sin importar la norma jurídica positiva.

Es indiscutible que como parte de ese cuerpo orgánico debemos tener la capacidad de aportar mejoras que se diseminan en toda nuestra comunidad, respecto de la mera de acceder al poder hemos elegido a la democracia y es en este sentido que le damos viabilidad a nuestro régimen político, veamos a Bovero:

Si comenzamos por delinear una imagen metafórica y provisional (que tendrá que especificarse y corregirse más adelante) del juego democrático en su conjunto, diremos que se trata de un juego que se desarrolla de manera vertical,

²⁴⁴ Bovero, Michelangelo, *op. cit.*, nota 17, p. 16.

que se parece a la escalada de una pirámide con una estructura de escalones- una de ellas que son tan comunes en México- o, más bien, a una extraña <<escalada por relevos>>, porque en el curso del juego algunos jugadores se sustituyen por otros, dejándoles después del cambio la tarea de proceder hacia la meta. El juego se desarrolla por lo tanto desde abajo hacia arriba: desde la base, en donde se encuentra el mayor número de jugadores, hacia el vértice, en donde llegan muy pocos, a veces solamente uno. Agregaremos, siempre de manera provisional y metafórica que el juego resulta mejor: a) cuando la escalada es ordenada, tal vez con algún empujón inevitable pero sin verdadera violencia; b) cuando la estafeta ocurre de manera clara y controlada por todos, sin trucos o manipulaciones; c) cuando se verifica una renovación periódica irregular de los jugadores en los diversos roles y en las diversas fases del juego.

245

Una de nuestras responsabilidades primeras es en democracia expresar un juicio con una seria valoración sobre el contenido de las decisiones ya tomadas en el periodo político precedente y sobre el contenido de las decisiones que deberán ser tomadas en el periodo sucesivo, es decir, elegir qué dirección u orientación deberán tener, las autoridades municipales.

V. COMPETENCIAS DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES

Hemos llegado a un tema sustancial y que se ha planteado en los objetivos del trabajo, lo es la incapacidad del municipio en brindar resultados satisfactorios a su población, y mucho de esa incapacidad es el resultado de la integración de la administración municipal sin una metodología adecuada que permita no cubrir la necesidad que presentan los candidatos que han llegado al cargo sino más bien responder a las peculiaridades de la institución:

Ha sido sin duda una de las áreas más descuidadas como tercer nivel de gobierno. De ahí que en el momento actual se presenten muchos problemas por la falta de atención. Entre ellos destaca la deuda inmensa que tienen los

²⁴⁵ *Ibidem*, p. 57.

municipios que se refleja en su falta de experiencia para la planeación, la falta de asesoría, la falta de capacidad.²⁴⁶

Es un hecho demostrado por los resultados reflejados en el capítulo anterior que el municipio se encuentra rezagado y en parte se debe a los sujetos que la integran y que no se consideran sus perfiles para ocupar los puestos, veamos que dice Sergio Montero: “La Administración Pública es la organización del Estado para canalizar las demandas sociales a través de la transformación de recursos, acciones de política y regulaciones.”²⁴⁷

Las demandas sociales y las acciones que se realizan para atenderlas deben necesariamente realizarse por personal capacitado que brinde al ciudadano su conocimiento técnico que le permita a éste un resultado oportuno a sus peticiones como nos dice la revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México en adelante IAPEM:

Las competencias laborales en el servicio público son un elemento central en la administración de personal dentro del esquema de Profesionalización, implicando la transformación de una administración convencional a otra orientada a desarrollar las habilidades que el servidor público requiere para el cumplimiento de sus funciones con características claramente dirigidas a elevar la eficiencia, eficacia y calidad de los servidores públicos.²⁴⁸

En este contexto es evidente que los resultados del gobierno medibles se identifican directamente por el ciudadano de acuerdo a su experiencia al solicitar que se mueva la maquinaria municipal, como nos señala Montero Olivares:

Se establece entonces que un buen gobierno será aquel que en el conjunto de redes de dependencia funcione bien; es decir, con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externos, y con legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce (es decir, la satisfacción al cliente y la rendición de cuentas).²⁴⁹

²⁴⁶ Baena Paz, Guillermina, *Administración Pública de Ciudades y Municipios*, Revista IAPEM, núm. 84, enero-abril de 2013, p. 7.

²⁴⁷ Montero Olivares, Sergio, *op. cit.*, nota 51, p. 69.

²⁴⁸ Cruz Villalobos, Eduardo, *Competencias del Administrador Público: de la enseñanza a la praxis*, Revista IAPEM, núm. 84, enero-abril de 2013, p. 112.

²⁴⁹ Montero Olivares, Sergio, *op. cit.*, nota 51, p. 72.

Pero el tema que se analiza debe ser resuelto desde el sistema educativo que fomente la implementación de carreras, perfiles y competencias que hasta la fecha no ofrece a los estudiantes en sus diferentes campos de conocimiento, existen intentos aislados de académicos interesados en cubrir esta área de oportunidad, sin embargo, no se ha logrado materializar, como lo señala Sergio Montero “Tenemos la parte educativa separada del campo de trabajo, la existencia de necesidades de aprendizaje en las instituciones de servicio que las universidades no han cubierto.”²⁵⁰

Es conveniente diseñar las competencias ya no por nivel jerárquico, sino por la función que se desarrolla dentro de una dependencia, en el caso municipal las funciones específicas con conocimiento técnico y además con estabilidad en el empleo de la base operativa que permita el mejor manejo de los recursos disponibles y por supuesto que se presenta la posibilidad real de implementar un servicio profesional de carrera a nivel municipal.

Algunos aspectos que se consideran pertinentes en la selección de personal para la institución municipal versan sobre aspectos técnicos de las competencias laborales entendidas como el conjunto de conocimientos, habilidades y capacidades requeridas para desempeñar una función de forma adecuada, por supuesto estos resultados deben ser medibles y cuantificables.

Del análisis realizado a teorías, disposiciones, problemáticas y valores se llega a las conclusiones que se expresan en el siguiente apartado.

²⁵⁰ Cruz Villalobos, Eduardo, *op. cit.*, nota 247, p. 113.

CONCLUSIONES

Primera. El resultado de la investigación arroja de manera comprobable la hipótesis planteada al inicio de la misma, en el sentido de que el municipio es una institución debilitada derivado de los controles políticos, financieros y jurídicos que ejercen sobre el mismo, los niveles de gobierno estatal y federal.

Segunda. Se acredita que al interior, el municipio sufre por la propia incapacidad de sus componentes, desde el presidente municipal, los regidores y los integrantes de la administración.

Tercera. Existen paradigmas arraigados en el municipio que conlleva a su nula evolución al considerarlo débil, ineficaz y corrupto, asimismo se crea la sensación de que este nivel de gobierno sólo es utilizado por la estructura estatal y federal como mero control territorial en los ámbitos ya especificados.

Cuarta. Se requiere establecer una distinción clara de las competencias de los tres niveles de gobierno a través de reformas a la normatividad vigente, reducir a su máxima expresión las concurrencias y las totalmente indispensables trasladarlas a un verdadero federalismo cooperativo y romper con la subordinación que hasta el momento se presenta.

Quinta. Si las atribuciones del municipio están enunciadas en el texto constitucional, por tanto es necesario reconocer operativamente la autonomía del municipio, comenzando con el tema presupuestal para consolidar después el aspecto político y normativo.

Sexta. Es necesario exigir a los candidatos y gobernantes en turno que en su plataforma definan las políticas públicas que se ejercerán al llegar al poder, especialmente proponer verdaderos planes de desarrollo municipal que abarquen las estrategias a corto, mediano y largo plazo.

Séptima. Se requiere ampliar la base de recaudación municipal, respetando el funcionamiento verdadero de los municipios libres y jerárquicamente a la par de los otros niveles de gobierno como lo idealizaron Hilario Medina y Heriberto Jara en el Constituyente de 1917.

Octava. Es necesaria la planeación y reestructuración municipal para garantizar su propio funcionamiento como institución, migrando con fundamento

jurídico y político a un ayuntamiento funcional, buscando las figuras precisas a cada necesidad de la comunidad.

Novena. En materia de procesos electorales municipales es indispensable establecer las candidaturas individuales de los regidores, a partir, de una autentica selección por parte de la población, superando las planillas dominantes.

Décima. El trabajo conlleva como línea de investigación la necesidad a futuro de una posibilidad para redefinir la geografía de los municipios para garantizar su autonomía y su autarquía.

Décimo primera. La intervención ciudadana debe reflejarse con una reivindicación de las autoridades auxiliares municipales, es decir, es indispensable visualizar en la medida de los recursos con que cuente cada municipio, el reconocimiento económico a quienes fungen como apoyo y gestores de los servicios municipales, para contribuir a legitimar un ayuntamiento que requiere un verdadero reconocimiento ciudadano o su castigo directo en el propio ejercicio de sus funciones.

Décimo segunda. Es necesario establecer el servicio profesional de carrera en la administración municipal que permita la especialización de los cargos del servicio público y la verdadera competencia para mantener o acceder a esos puestos de trabajo, que como se demostró, son despreciados por su eventualidad y otros son pago de componendas entre los candidatos.

Décimo tercera. El municipio es ese nivel de gobierno en el que tú, yo y nuestros seres más cercanos podemos y tenemos la obligación de participar activamente para su fortalecimiento, en el que se vea reflejado nuestro mejor nivel de vida.

PROPUESTAS

Mis propuestas se refieren a la necesidad de una reforma político constitucional que permita impactar y subsumir en las más de 80 leyes y diversidad de artículos constitucionales en que es mencionado y tiene impacto el municipio.

El cambio de paradigma constitucional federal logrará reconfigurar una nueva visión e importancia de la institución en estudio y repercutirá en la estructura de las Constitución del Estado de México y las leyes que de ambos documentos emanan.

Se requiere mayor incidencia de la academia en la formación de profesionales con especialización de temas municipales, por lo que propongo que la máxima casa de estudios elabore toda una gama de opciones académicas que permitan ofrecer a la comunidad profesionales municipalistas altamente calificados.

Es necesario involucrarnos todos en la mejora de la institución municipal para evitar que nuestro nivel de gobierno a nuestro alcance directo se diluya por el peso de los ámbitos estatal y federal.

Con base al artículo 39 constitucional donde se establece que el pueblo es el depositario de la soberanía y que de él y para él dimana el poder público, por lo que puede modificarlo en cualquier momento, se propone la reforma de los siguientes artículos los cuales aparecen con *itálicas* y *subrayado* mis propuestas y en tachado los elementos que propongo sean eliminados:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica, federal, *compuesta de municipios dotados de autonomía y parte integrante* de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

La necesidad de agregar el párrafo propuesto deriva de una redefinición de los principios políticos y jurídicos del municipio que garantice un verdadero federalismo propio, nacional.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados *y municipios*,

en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

En este contexto, se fortalece el marco normativo en el cual se debe replantear las competencias y atribuciones de cada nivel de gobierno lo que logrará concordar con la reforma de 1999 del artículo 115 constitucional, es decir, el elevar a nivel de gobierno al municipio debe estar plasmado en toda nuestra constitución.

Artículo 43. Las partes integrantes de la federación son los municipios que conforman los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

Se requiere colocar al municipio con su debido papel de importancia, en todas las figuras que expliquen el pacto federal y que es indispensable se reconozca plenamente al ámbito municipal.

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

Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa e individual de cada aspirante, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del estado...

No se requiere solo la figura de elección directa sino migrar en nuestro derecho positivado a un proceso democrático individual en el ámbito municipal, que permita una verdadera participación de la ciudadanía en el proceso decisional de su entorno.

...Las legislaturas locales, apoyaran y supervisaran las determinaciones tomadas por los ayuntamientos y sus ciudadanos en el ejercicio de su derecho, y solo los ciudadanos podrán ~~por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o~~ revocar el mandato a alguno de sus miembros,...

Esta capacidad debe trasladarse del ámbito legislativo estatal al ciudadano de forma directa, eliminando así el control político entre niveles de gobierno y fortaleciendo el empoderamiento de la población en su propia comunidad.

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar las normas de todos los temas de su competencia que no contravengan el pacto federal, ~~de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados,~~ los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal...

Posibilidad de su propia producción normativa de acuerdo a sus necesidades específicas y precisas.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda que será acorde con su realidad y disponibilidad de recursos dependiendo de la base de recaudación, ya que es el nivel más cercano a la gente y el que mejor podrá disponer de los impuestos en beneficio de esta, la cual se formara de...

Fortalecer la hacienda municipal un aspecto donde todos los académicos coinciden respecto a que no existe una verdadera autonomía jurídica y política sino viene precedida de la autonomía financiera.

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados. Quienes en todo momento procesaran y atenderán las decisiones de la ciudadanía tomadas en comunidad a través de los instrumentos y estructuras que adopten en forma específica los gobiernos municipales, estos niveles de

gobierno tendrán facultades expresamente específicas para el logro del bienestar de sus comunidades.

Se logrará una verdadera división clara y precisa de competencias comenzando por el ámbito municipal.

Artículo 127. Los servidores públicos de la federación, de los estados, del distrito federal y de los municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades y al grado de especialización académica, antigüedad y resultados en las evaluaciones ciudadanas periódicas realizadas en el ejercicio de sus funciones.

Indispensable mi propuesta para lograr una profesionalización de servidores públicos en todos los niveles de gobierno pero en específico a los integrantes de la administración municipal en el gobierno mexiquense.

Mis propuestas buscan lograr la punta de lanza de una gran reforma constitucional en beneficio de todos, que implique el fortalecimiento del nivel de gobierno que mejor nos conoce por motivos jurídicos, étnicos, geográficos y económicos.

Bibliografía

- ALAMÁN, Lucas, *Disertaciones sobre la historia de la república mexicana*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1991.
- ÁLVAREZ MONTERO, José Lorenzo, "La justicia municipal", en Valencia Carmona, Salvador, (coord.), *El municipio en México y en el mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, México, UNAM, 2005.
- ÁNGELES RUÍZ, Efraín, *Desarrollo institucional en el Estado de México*, México, Revista IAPEM, núm. 84, enero-abril de 2013.
- BAENA PAZ, Guillermina, *Administración pública de ciudades y municipios*, Revista IAPEM, núm. 84, enero-abril de 2013,
- BANDEIRA DE MELLO, Celso António, *Curso de derecho administrativo*, México, Porrúa-UNAM, 2006.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de cultura económica, 1992.
- BOBBIO, Norberto, *Las teorías de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- BOBBIO, Norberto, *Teoría general del derecho*, 3ª ed., Bogotá, Temis, 2012.
- BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia contra el gobierno de los peores*, Madrid, TROTTA, 2002.
- CABRERA, Sara Esther, Obra Colectiva, *Entorno jurídico hoy teoría del estado*, México, Porrúa-UNAM, 2013.
- CABRERO MENDOZA, Enrique, *Claroscuros del nuevo federalismo mexicano*, México, Porrúa, 1997.
- CARPIZO MAC GREGOR, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 8ª ed., México, Porrúa, 1990.
- CHÁVEZ JIMÉNEZ, Pedro, *Como administrar un municipio*, México, Trillas, 2010.
- CORREAS, OSCAR, *Introducción a la sociología jurídica*, 3ª ed., México, Fontamara, 2011.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *La autonomía municipal en México*, 3ª ed., México, Porrúa, 2008.

- CRUZ VILLALOBOS, Eduardo, *Competencias del administrador público: de la enseñanza a la praxis*, Revista IAPEM, núm. 84, enero-abril de 2013.
- ESPEJEL MENA, Jaime, *Gobernabilidad y gobiernos municipales en el Estado de México*, México, Revista *IAPEM*, núm. 88, mayo-agosto de 2014.
- FARIAS CISNEROS, Germán, *Municipio, educación y cultura*, Valencia Carmona, Salvador, (Coord.) *El municipio en México y en el mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, México, UNAM, 2005.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *El federalismo mexicano*, México, Porrúa, 1998.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 48ª ed., México, Porrúa, 2012.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El federalismo*, México, UNAM-III, 1995.
- GUTIÉRREZ MUÑOZ, Juan Carlos, *La burocracia una perspectiva desde la elección pública*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2011.
- HERRERA CEJUDO, César, *Obra Colectiva, Entorno jurídico hoy teoría del estado*, México, Porrúa-UNAM, 2013.
- IGLESIAS REDONDO, Juan, *definiciones reglas máximas jurídicas romanas*, Madrid, Civitas, 1986.
- ISLAS COLÍN, Alfredo Y LÉZÉ, Florence, *Obra Colectiva, Entorno jurídico hoy teoría del estado*, México, Porrúa-UNAM, 2013.
- LÓPEZ GÓMEZ, Felipe de Jesús, *El federalismo en México*, México, foro nacional sobre el federalismo y descentralización, CONAGO, 2008.
- LÓPEZ SOSA, Eduardo, *Derecho municipal mexicano*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.
- M. HERNÁNDEZ, Antonio, *Las cartas orgánicas municipales*, Valencia Carmona, Salvador, Coord. *El municipio en México y en el mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, México, UNAM, 2005.
- MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, *La administración estatal y municipal en México*, 2ª ed., México, INAP, 1992.
- MARTÍNEZ URIARTE, Jacqueline y Díaz Cayeros, Alberto, *Coordinadores, De la descentralización al federalismo estudios comparados sobre el gobierno*

- local en México, México, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2003.*
- MARVAN LABORDE, Ignacio, *Nueva edición del diario de los debates del congreso constituyente Querétaro 1916-1917*, Edición Facsimilar, Tomo I, México, Suprema Corte de la Nación, 2006.
- MIRANDA PACHECO, Sergio, coordinador, *Nación y municipio en México siglos XIX y XX*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 2012.
- MONTERO OLIVARES, Sergio, *Una visión prospectiva de la administración pública para la sociedad mundial al 2050*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2014.
- MORENO ESPINOSA, Roberto, *Elementos para el estudio de la administración pública estatal en México*, México, Revista IAPEM, núm. 84, enero-abril de 2013.
- NÚÑEZ MONREAL, Magdalena, “*El municipio en el siglo XXI, la agenda legislativa municipalista*”, México, Revista IAPEM, núm. 88, mayo-agosto de 2014.
- NEUMANN, Franz, *El Estado democrático y el estado autoritario*, Compilación Herbert Marcuse, Buenos Aires, Paidós, 1968.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *La reforma municipal, 4ª ed., México, Porrúa, 1985.*
- OLMEDO, Raúl, *La siguiente y urgente reforma municipal, otra administración pública municipal es posible*, México, Revista IAPEM, núm. 88, mayo-agosto, 2014.
- OROPEZA MARTÍNEZ, Humberto, *Administración pública municipal, 2ª ed., México, Trillas, 2007.*
- ORTEGA LOMELÍN, Roberto, *En qué gastan los municipios Mexiquenses*, Revista IAPEM, núm. 84, enero-abril de 2013.
- PÉREZ HERNÁNDEZ, José Francisco, *Perspectivas político jurídicas del municipio en México*, México, Trillas, 2013.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal, 2ª ed. México, Porrúa, 1998.*
- RABELL GARCÍA, Enrique et. all, *Federalismo en México*, México, Porrúa, 2013.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita de Jesús, *Derecho municipal, 2ª. ed., México, Porrúa, 1998.*

- RÍOS GRANADOS, Gabriela, *Federalismo tributario*, Valencia Carmona, Salvador, Coord. *El municipio en México y en el mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, México, UNAM, 2005.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El municipio*, 9ª ed., México, Porrúa, 2009.
- SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, *Sistemas ideológicos y control social*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2012.
- SERNA DE LA GARZA, José Ma., *Las relaciones de colaboración*, Valencia Carmona, Salvador, Coord. *El municipio en México y en el mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, México, UNAM, 2005.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 22ª ed., México, Porrúa, 1987.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2003.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, Coord. *El municipio en México y en el mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, México, UNAM, 2005.
- VEGA HERNÁNDEZ, José Rodolfo Arturo, *Propuestas para fortalecer al municipio*, Valencia Carmona, Salvador, Coord. *El municipio en México y en el mundo*, Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, México, UNAM, 2005.
- WEBER, Max, *El político y el científico*, trad. de José Chávez Martínez, México, Ediciones Coyoacán, 1994.
- ZIPPELIUS, REINHOLD, *Teoría general del estado*, 6ª ed. México, Porrúa-UNAM, 2013.

Otras obras consultadas

- Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, t. VI, p. 2568
- Revista IAPEM, núm. 84, enero-abril de 2013.
- Revista IAPEM, núm. 88, mayo-agosto de 2014.
- Revista *Rc et Ratio* núm. 1, junio-diciembre de 2009.

- MÁRQUEZ ZARATE, Miguel Ángel y Torres González, Ana María, Las políticas públicas en el municipio mexicano: alternativas para su desarrollo, Proyecto de investigación, PAPIIT-UNAM, IN-305213, “Estudios de las organizaciones de la sociedad civil de las políticas públicas y la gobernanza en México, Análisis y Perspectivas”.
- ROJAS AMANDI, Víctor Manuel, “Cuatro paradigmas de la Epistemología jurídica”, *Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, 2006, No. 36, enero-diciembre 2006.
- QUIÑONES PAYÁN, María del Rosario, “Acerca de la planilla cerrada y bloqueada para elegir al gobierno municipal”, *Artículo Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México*, www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/6/art/art6.pdf.
- ZEPEDA AYALA, Marco Antonio, *Medición de la efectividad de los programas gubernamentales*, Mesas de Trabajo, resultados y conclusiones, biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1397/53.pdf, consultada el 20 de diciembre de 2014.

Páginas de internet

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados LXII Legislatura*, <http://www.cefp.gob.mx/index.html>, consultada el 4 de enero de 2015.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, <http://lema.rae.es/drae/?val=municipio..>
- Instituto Electoral del Estado de México*, www.ieem.org.mx/submenú/numeralia/, consultado el 12 de enero de 2015.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México*, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/>,
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Historia*, http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P, consultada el 1 de octubre de 2013.

Instituto Nacional para el Federalismo www.inafed.gob.mx/snim.rami.gob.mx, consultada el 10 de enero de 2015.

Pacto Legislativo por una Agenda Municipalista, <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm/informacionlegislativa>, consultada el 25 de agosto de 2014.

Subsecretaría de Desarrollo Municipal, Secretaría General de Gobierno del Estado de México, ssdm.edomex.gob.mx

Encuesta Nacional de calidad e impacto gubernamental, (Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Historia)

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2013/>, consultada el 20 de diciembre de 2014.

Una solución simple a la corrupción municipal, Instituto Mexicano para la competitividad A.C.,

imco.org.mx/articulo_es/una_solucion_simple_a_la_corrupcion_municipal/, consultada el 15 de diciembre de 2014.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Diario Oficial de la Federación, México, diversas fechas.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Ley de Coordinación Fiscal

Ley de Ingresos de los Municipios 2014

Código Financiero del Estado de México

Presupuesto de Egresos de la Federación ejercicio 2014

Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México ejercicio 2014

Jurisprudencia

Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, t. IV, marzo de 1919.

- Tesis P./J. 81/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t.VIII, noviembre de 1998.
- Tesis P./J. 31/97, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t.X, septiembre de 1999.
- Tesis P./J. 96/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t.X, septiembre de 1999.
- Tesis P./J. 95/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t.X, septiembre de 1999.
- Tesis P./J. 6/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t.XI, febrero de 2000.
- Tesis P./J. 7/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t.XI, febrero de 2000.
- Tesis P./J. 2/32, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinta Época, t.XXXVI, octubre de 1932.

Controversias Constitucionales

Controversia Constitucional 32/1997

Controversia Constitucional 104/2011

Legislación Abrogada

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

Ley de Coordinación Fiscal de 1980

ANEXO

¿QUÉ ES AGENDA DESDE LO LOCAL?

La Agenda Desde lo Local es un programa y una metodología desarrollada por la **Secretaría de Gobernación** a través del **Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)**, que parte de un diagnóstico integral de la situación en la que se encuentran los municipios en materia de desarrollo local y con base a éste, poder focalizar acciones de los tres órdenes de gobierno que mejoren el nivel y la calidad de vida de la población.

Previo a realizar un autodiagnóstico, el municipio deberá aprobar en sesión de Cabildo la incorporación al programa de **Agenda Desde lo Local** y solicitar formalmente su inscripción. Una vez que el municipio es inscrito en Agenda Desde lo Local, inicia con un proceso que cuenta con cuatro grandes etapas: autodiagnóstico, verificación, mejora de áreas de oportunidad y expedición de certificados.

El autodiagnóstico se realiza por los propios funcionarios municipales, el cual contiene 39 indicadores y 270 parámetros de medición, que identifican las condiciones mínimas que no deben dejar de existir en cualquier municipio y se encuentran agrupados en los siguientes cuadrantes:

- **Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno**
- **Desarrollo Económico Sostenible**
- **Desarrollo Social Incluyente**
- **Desarrollo Ambiental Sustentable**

Cada uno de los indicadores cuenta con tres niveles en donde se puede ubicar la situación en la que se encuentra el municipio; la métrica de rojo representa un estado no deseable en la situación del municipio, la métrica amarilla registra una situación donde existen acciones de mejora pero no de manera permanente o continua, y por último la métrica en verde representa una situación mínima aceptable en materia de desarrollo municipal.

El autodiagnóstico funciona en base a mínimos aceptables ya que la Agenda Desde lo Local, responde al principio de equidad que tiene que existir entre todos los municipio del país.

En la segunda etapa, el municipio selecciona tres áreas de mejora (métricas amarillo y rojo), que le permiten implementar acciones concretas para superar rezagos y avanzar en el tema del desarrollo municipal.

La tercera etapa, consiste en que un órgano independiente (instituciones de educación superior públicas y/o privadas) con reconocido prestigio de neutralidad valide los resultados del autodiagnóstico, de acuerdo a la revisión de la evidencia (misma que está bajo el resguardo del municipio) que viene señalado en el propio documento para comprobar cada métrica de revisión. De esta manera, las autoridades, funcionarios municipales y ciudadanos, tienen la certeza de que la verificación es neutral, objetiva y que no responde a ningún interés particular.

Una vez que la institución de educación superior remite los resultados de la verificación al Consejo Nacional Desde lo Local, éste valida y expide los certificados a los municipios que cumplan con los mínimos aceptables de calidad municipal en cada uno de los indicadores.

ETAPAS

Etapas de Autodiagnóstico

Presentación:

Se llevará a cabo un aserie de presentaciones a los diversos actores en la implementación de la Agenda Desde lo Local con el fin de darles a conocer el programa de la Agenda, dichas presentaciones se realizarán a funcionarios de los gobiernos estatales, autoridades y funcionarios municipales y funcionarios y académicos (Instancias Verificadoras).

Capacitación:

Una vez que el gobierno estatal, los municipios y las instancias verificadoras han decidido incorporarse a este programa, se llevará a cabo la capacitación a Funcionarios Estatales, Funcionarios Municipales, Funcionarios, académicos e investigadores de las Instancias Verificadoras.

Aplicación del Autodiagnóstico:

Los funcionarios y autoridades municipales contestan el documento el cuestionario de Autodiagnóstico en base a la realidad del municipio.

Etapa de Verificación

Esta etapa consiste en que una instancia neutral, entiéndase una institución no gubernamental (Institución de Educación Superior), proceda a comprobar los resultados del Autodiagnóstico de acuerdo con la revisión de la evidencia que se señala en el mismo documento para comprobar cada métrica de medición. Una vez que se ha concluido con esta etapa, se cuenta con información detallada de la situación general del municipio.

Solución y Mejora de Áreas de Oportunidad (Rojos)

Se plantea la elaboración de un Programa de Fortalecimiento Municipal, focalizando acciones específicas para lograr un mayor impacto ante los ciudadanos, así como las dependencias responsables que habrán de ejecutarlas.

Emisión de Certificados (Verdes)

Una vez que el municipio logra alcanzar la ubicación de “verde”, la instancia verificadora corrobora la nueva ubicación y envía una propuesta para que el Consejo Nacional Desde lo Local emita un Certificado de calidad mínima aceptable al municipio.