



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

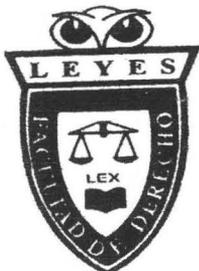
## "EL MUNICIPIO MEXICANO Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL"



**T** **S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**JACOBO CEDEÑO ARCIPRESTE**

ASESORES: MTRO. JOSE ANDRES GALLARDO DURAN

Y DR. EDUARDO ALFONSO GUERRERO MARTINEZ



QD. UNIVERSITARIA, D. F.

2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D. F., a 21 de octubre de 2004

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR  
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad, CEDEÑO ARCIPRESTE JACOBO, con número de cuenta 9532358-7 ha elaborado la tesis denominada "EL MUNICIPIO MEXICANO Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL", bajo la dirección del MTRO. GALLARDO DURAN JOSE ANDRES Y EL DOCTOR EDUARDO ALFONSO GUERRERO MARTINEZ , y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"  
El Director del Seminario

PEDRO NOGUÉRÓN CONSUEGRA  
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.-Director de la Facultad de Derecho.- presente

## AGRADECIMIENTOS

Le agradezco a Dios infinitamente, por permitirme culminar el presente trabajo de investigación y por todas las oportunidades que me ha otorgado en la vida, ya que sin su ayuda no hubiera podido guiarme para concluir esta etapa de mi vida.

A mi ALMA MATER la Universidad Nacional Autónoma de México, ya que en sus aulas aprendí una parte importantísima de mi formación profesional; que hoy se ve reflejada en la culminación de mi tesis y también agradezco a la valiosa planta de profesores que imparten las distintas cátedras, ya que mucho influyeron para que hoy en día actúe con los principios de honradez, lealtad y profesionalismo, que caracterizan a todo egresado de esta facultad. "Por mi raza hablara el Espíritu".

A la Facultad de Derecho porque dentro de sus aulas adquirí conocimientos para poder interpretar las leyes y así ayudar a la gente que requiera de servicios jurídicos, anteponiendo los principios generales de derecho, que se aprenden desde el primer semestre; también en sus aulas conocí a compañeros que hoy en día se han convertido en mis mejores amigos y que mucho influyeron para mejorar el presente trabajo.

A mi padre JOSÉ ALFREDO CEDEÑO RODRÍGUEZ, al cual considero un amigo incondicional y al que le debo lo que soy, ya que gracias a sus enseñanzas experiencias y consejos, pretendo ser un mejor ser humano con todos los valores que él inculcó en mí.

Agradezco en especial a mis hermanos ABIGAIL SANDRA, ARTEMISA YOLANDA, ULISES EMILIO y JOSÉ ENRIQUE CEDEÑO ARCIPRESTE, por ofrecerme su apoyo incondicional, espiritual y académico a lo largo de mi vida.

Le doy gracias al **Magistrado EDUARDO ALFONSO GUERRERO MARTÍNEZ**, desde el fondo de mi corazón, por permitirme formar parte de su equipo de trabajo, ya que hoy en día compagino los conocimientos adquiridos en la facultad de derecho, con la experiencia que he adquirido en la práctica, aunado a que he de agradecer su amable amistad y confianza que ha empleado en mí, además porque presenta brillantes perspectivas sobre mis próximas metas, y le debo mucho por ofrecerme su mano en señal de amistad, de continuo movimiento de crecimiento y formación de ideas con todos nosotros los que con él laboramos.

Agradezco al Licenciado **ELIUD MANUEL ROMAN**, ya que gracias a su experiencia y amplios conocimientos, aportó valiosas ideas para la elaboración del presente trabajo.

Que la presente sirva como un profundo agradecimiento a la Licenciada **IRENE HERRERÍAS**, por su sincera amistad, la cual valoro y agradezco.

Agradezco el apoyo brindado para la elaboración del presente trabajo al maestro **JOSÉ ANDRÉS GALLARDO DURAN**, por brindarme su apoyo en todo momento cuando lo necesite, porque gracias a sus consejos me he desenvuelto como profesional en el área en la cual me desempeño.

## DEDICATORIAS

Al Licenciado LEONARDO SANDOVAL RANGEL, por su apoyo y generosidad, al Licenciado CARLOS JESÚS CADENA LOZANO, por darme la oportunidad de transmitirme sus conocimientos, ya que con él he mejorado, en lo profesional como laboral y agradezco de antemano su valiosa amistad y comprensión, al Licenciado JORGE GUERRERO MELÉNDEZ, por sus atenciones que ha tenido conmigo, con el fin de mejorar mi persona, a la licenciada NOEMÍ ROSAS por todo el apoyo brindado y por la confianza depositada en mi.

A mi amigo y compañero de escuela MAURICIO CRODA RODRÍGUEZ, ya que a lo largo de la carrera, compartimos grandes experiencias y ahora más que un compañero de aulas, lo veo como un hermano.

Dedico muy en especial a MARIANA YAMEL RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, y a su familia por ofrecerme en todo momento su amistad sincera e incondicional.

A mis compañeros y amigos incondicionales ITZEL VILLANUEVA, JULIETA PÉREZ, CINTHYA USÓ, a los hermanos GODINEZ CERÓN, LUZ ELENA LÓPEZ, ARIADNA WELSH, NORMA CASTILLO, LILIANA LARA, GERARDO ESPINOZA, ESTER MUÑOZ, CARMEN ZAMORA, integrantes de mi equipo de trabajo de la Primera Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, por brindarme en todo momento su apoyo y comprensión, para la elaboración del presente trabajo de investigación.

A LILIANA VÁZQUEZ, porque gracias a ella pude impulsar mi trabajo de investigación.

A Licenciado MAURICIO SOLÍS ABURTO, y a su familia por gran generosidad conmigo.

A la familia PALOMINO, en especial a la señora RAQUEL, porque me apoyo moralmente en mis estudios.

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>CAPITULO PRIMERO</b>	<b>5</b>
<b>1 Antecedentes del Municipio y la Participación social.</b>	<b>5</b>
1.1 Grecia	5
1.2 Roma	9
1.3 España	12
<b>1.4 Antecedentes del Municipio Mexicano y la Participación Social en los Estados Unidos Mexicanos.</b>	<b>14</b>
1.4.1 Época Indígena	14
1.4.2 Época Colonial	16
1.4.3 Época Independiente	18
1.4.4 La Constitución de los estados unidos mexicanos de 1824	21
1.4.5 Las Siete Leyes Constitucionales	22
1.4.6 Período Porfirista	23
1.4.7 El Movimiento Social de 1910-1917	23
1.4.8 La Constitución política de los estados unidos mexicanos de 1917.	24
1.4.9 El municipio actual	25
<b>CAPITULO SEGUNDO</b>	<b>28</b>
<b>2 CONCEPTOS DOCTRINALES Y LEGALES DEL MUNICIPIO Y DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL.</b>	<b>28</b>
2.1 Concepto de participación	28
2.2 Concepto de Ciudadana	28
2.3 Participación	28
2.4 Diferencia entre comités (organización subjetiva, voluntaria y efímera) y Estado (organización objetiva, obligatoria y permanente).	37
2.5 Concepto de comunidad	39
2.6 Experiencias concretas	40
<b>2.7 CONCEPTOS DOCTRINALES Y LEGALES DEL MUNICIPIO</b>	<b>41</b>
2.7.1 Concepto de municipio	41
2.7.2 Definición jurídica	42
2.8 Clasificación de los Municipios	46
2.9 Naturaleza jurídica del municipio en México	47

2.10 Marco Jurídico del Municipio _____	52
2.11 Ejemplos de algunas constituciones locales _____	63
2.12 Leyes orgánicas municipales _____	79
2.12 Facultad Reglamentaria Del Municipio _____	81
2.12.1 Clases de Reglamento _____	84
2.12.2 Reglamentos Autónomos _____	84
2.12.3 Reglamentos de Necesidad _____	85
2.13 Ejemplos de Bandos y Ordenanzas _____	85
2.13.1 Objeto del Bando _____	89
2.13.2 Proceso de Aprobación del Bando de Policía y Gobierno Municipal _____	90
2.13.3 Bases Generales Para la Expedición del Bando de Policía y Gobierno _____	91
<b>CAPITULO TERCERO _____</b>	<b>94</b>
<b>3 RETOS DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL. _____</b>	<b>94</b>
3.1 ÁMBITO ADMINISTRATIVO _____	94
3.2 ÁMBITO POLÍTICO _____	101
3.3 ÁMBITO FINANCIERO _____	107
3.4 ÁMBITO SOCIAL _____	119
<b>CAPITULO CUARTO _____</b>	<b>121</b>
<b>BENEFICIOS DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL MUNICIPIO _____</b>	<b>121</b>
4.1 ÁMBITO ADMINISTRATIVO _____	121
4.2 ÁMBITO POLÍTICO _____	123
4.3 ÁMBITO SOCIAL _____	126
<b>CONCLUSIONES _____</b>	<b>129</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA _____</b>	<b>133</b>
<b>*ANEXO DEL ARTICULO 115. _____</b>	<b>139</b>

## INTRODUCCIÓN

Desde tiempos remotos las civilizaciones se han visto en la necesidad de organizarse para una mejor convivencia, creando agrupaciones con diferentes denominaciones dentro de las cuales se dan sus autoridades que en la mayoría de los casos el mando lo tenían los hombres más viejos que a su vez eran los encargados de transmitir sus conocimientos a las nuevas generaciones.

Por otro lado es sabido que la participación ciudadana es un presupuesto de la libertad, que esta ligada a la democracia y que sin ella las aspiraciones de justicia devienen de mera conjetura. También hay que tener en cuenta que el contacto político primero se produce entre el ciudadano y su más próxima forma de organización política, que es el municipio y se debe de aceptar que la vida del municipio adquiere un carácter fundamental para la preservación de la libertad del ciudadano.

En el trabajo trataremos de trazar un amplio panorama de la evolución, hasta la problemática contemporánea en nuestro país; profundizaremos distinguir las distintas fases de desarrollo de los municipios en materia de salud, educación, participación social.

Hoy el municipio enfrenta nuevos retos ya que se abren oportunidades que para aprovecharlos cabalmente requieren de un adecuado marco jurídico porque las autoridades municipales, en conjugación con los tiempos que corren, tienen que asumir un papel profundo de sus comunidades en todos los ámbitos.

Por consiguiente muchas y muy diversas son las tareas que debe de enfrentar el municipio mexicano, en algunas regiones, pues se enfrenta a problemas de globalización, problemas de narcotráfico, migración clandestina y otras actividades del crimen organizado y para cumplir con estas tareas el

municipio requiere una amplia gama de recursos y uno de ellos es tener la capacidad jurídica para actuar.

La elaboración del trabajo del municipio mexicano respondió a diversos criterios, que de acuerdo al desarrollo del mismo se irán explicando en cuatro capítulos, donde el primero se describirá el origen del municipio a grandes rasgos, el surgimiento de la institución del municipio en Roma y posteriormente a su adaptación en España. Después con la conquista de España a la Nueva España (México) se apreciará como estaba constituido el municipio en la época indígena antes de la llegada de los españoles y una vez establecidos los españoles en nuestro país, cómo adoptan el municipio, para luego sufrir transformaciones en la época independiente con todas las constituciones que fueron surgiendo en la época hasta la actual constitución.

En el segundo capítulo se abordarán conceptos, tanto doctrinales como jurídicos del municipio y la participación social, se conocerá su marco legal, sus elementos que lo componen, se explicaran algunos ejemplos de constituciones locales de algunos estados de la República Mexicana, para saber su forma de gobierno y sus reglamentos de policía y buen gobierno con el fin de identificar sus diferencias.

En el tercer capítulo se abordará algunos retos que se han propuesto los ayuntamientos para tener un buen manejo del mismo a través de la participación social en el ámbito administrativo, político, financiero y social.

Por último, en el cuarto capítulo se explicará qué beneficios han tenido los municipios con la participación social en el ámbito administrativo político, financiero y social, y así veremos cuáles son las formas de gobierno que contribuyen al fortalecimiento del municipio.

## CAPITULO PRIMERO

### 1 *Antecedentes del Municipio y la Participación social.*

#### 1.1 Grecia

Son diversas las tesis que sean formulado respecto al tema que trataré en este capitulo, pero no menos importante para el pleno conocimiento de las causas que dieron origen a la sociedad y a las entidades que se han desarrollado para que ésta se pueda desenvolver, con las características que han permitido su evolución. Por esta razón, expresaré algunas opiniones de algunos pensadores de aquella época.

Para Platón, "el origen de la polis se basa en la necesidades diferenciadas de los hombres y en la división del trabajo resultante de ella".<sup>1</sup>

Aristóteles expresaba que "la polis surge de la familia, formándose como una unión, en una comunidad que se basta así misma y también afirmaba que en todos los hombres por naturaleza, hay un instinto sociable, por eso el que fundó la primera Polis, fue el mayor de los benefactores".<sup>2</sup>

Lucrecio "es la lucha por la existencia, el de supervivencia de los más aptos y el de la secuencia de las épocas culturales".<sup>3</sup>

Polibio, sostuvo la teoría "de la asociación de los hombres primitivos, a causa de una percepción vaga de semejanza y un sentido de debilidad en el aislamiento".<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Aristóteles, "Metafísica", España, Edit, Edimat Libros. p. 81.

<sup>2</sup> Ob. cit. Aristóteles. p. 83.

<sup>3</sup> Ob. cit. Aristóteles. p. 84.

<sup>4</sup> Polibio, "Historia Universal", 4ª ed, Edit. Nauta C., S.A. p. 23.

Epicuro recurría “al interés egoísta en la iniciación de las relaciones sociales, para evitar los males derivados del aislamiento”.<sup>5</sup>

Gastón Richard, sostenía “que la comunidad es una forma, una unidad, la sociedad, una multitud, una diversidad; el individuo se sirve de la sociedad para realizar sus fines propios, para satisfacer sus necesidades particulares, la comunidad y sobre todo, el Estado”.<sup>6</sup>

Gilberto Loyo expresó “que la cuestión del origen de la sociedad política se ha planteado en el sentido de saber si por el aumento numérico de las familias y por el crecimiento de miembros de ellas, se origino la organización municipal, primero como una comunidad antártica y después, como miembro del Estado”.<sup>7</sup>

Max Weber clasificó al municipio “como asociación de vecindad y dentro de este tipo fijó la siguiente escala:

- a) Clan.
- b) Tribu.
- c) Aldea.
- d) Ciudad.”<sup>8</sup>

Giner y Calderón aseveraron “que el municipio se forma mediante la atracción, que como un centro ideal de fuerzas, ejerce sobre un cierto número de familias”.<sup>9</sup>

García Oviedo sostuvo “que el municipio es una agrupación natural de familias, formando una colectividad con fines propios y por lo tanto, diferente de los de sus componentes”.<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> Platón, “Diálogos de Paltón”, España, Edit, Edimat Libros. p. 223.

<sup>6</sup> Farrington, Benito. “La ciencia Griega”. Edit. Hechete, Buenos Aires. 1957. p. 10.

<sup>7</sup> Idem. p. 10

<sup>8</sup> Max, Weber, “Ensayo de Sociología contemporánea”, 2ª ed. Edit. Bruquera. p. 125.

<sup>9</sup> Idem. p. 11.

Adolfo Posada definió "al municipio como el núcleo social de la vida humana, total, determinando o definido, naturalmente establecido por las necesidades de la vecindad".<sup>11</sup>

Del siglo VII al V, a. De. C., se presentó la época de los tiranos populares, sostenidos por el pueblo y actuando a su servicio. Después de Solón, los atenienses elevaron a varios tiranos para que reformaran la legislación o les dieran tierras, Clístenes consumó la reforma de Solón, dividiendo al pueblo en lugar de 4, en 10 tribus nuevas y subdividió a éstas en demós (municipios).

La ciudad griega llegó a constituir un auténtico estado municipal. Con mucha razón se ha expresado que en Atenas, el sufragio fue el soberano de la ciudad.

La revolución en el Ática, estableció nuevos magistrados; los cuales tenían los siguientes cargos y funciones en Atenas:

Rey, jefe soberano (monarca).

Polemarca, era jefe del ejercito.

Arconte, velaba por los cultos demesticós.

Tesmótetas (eran seis), presidían los grandes jurados.

Prítanes (eran cincuenta), elegidos a perpetuidad, velaban la seguridad.

Las magistraturas creadas por la democracia fueron:

A) 10 astimonios, que cuidaban de la policía.

B) 10 agoranomios, responsables de mercados.

C) 15 sitofilaquios, vigilantes de la venta de trigo.

D) 15 metronomios, encargados de pesas y medidas.

---

<sup>10</sup> Idem. p. 11.

<sup>11</sup> Idem. P. 12.

- E) 10 custodios del tesoro.
- F) 10 receptores de cuentas.
- G) 11 encargados de ejecutar sentencias.

En Grecia, la sociedad como asociación logró un maravilloso desarrollo y que los hombres, por medio de sus instituciones sociales, adquirieron la aptitud de decidir sus destinos. Ejemplo de ello fue la guerra, la cual se subordinó institucionalmente, perfilándose con su finalidad colectiva. El municipio rural primitivo primero y luego el régimen municipal helénico, conservaban las fuerzas más activas del instinto social del hombre. "Para los griegos su régimen municipal, significaba que en la sociedad la seguridad de cada uno estaba garantizada por la comunidad".<sup>12</sup>

Es de importancia destacar que el germen municipal que se advierte en la prehistoria, corresponde a la etapa del neolítico, lo que justifica la afirmación de que la cultura urbana tuvo sus raíces en los progresos logrados por la edad neolítica. Ralph Turner ha insistido en señalar al neolítico como cuna o raíz de la cultura urbana.<sup>13</sup> Refiriéndose a las ciudades sumerias, hace notar que se convirtieron en patria de industrias bien desarrolladas, las cuales fueron, como es natural "perfeccionamiento de las artes manuales neolíticas".<sup>14</sup>

La comunidad domiciliaria apareció como municipio primitivo, con los rasgos impresos por el neolítico y traspuso esa etapa emitiendo en Mesopotamia los primeros balbuceos del municipio político cuando Hammurabi substituyó a los sacerdotes que intervenían en la administración del Estado, por funcionarios civiles y jueces nombrados por él. Este evento consiste en la secularización administrativa, preámbulo a la aparición de los magistrados locales, independientes del poder central que se daría siglos después en Grecia, con la verdadera

---

<sup>12</sup> Ralph, Turner. "Las grandes culturas de la Humanidad", 3ª edición, Tomo I, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 234.

<sup>13</sup> Ralph Turner. Op. Cit. p. 240.

<sup>14</sup> Ralph Turner. Op. Cit.

aparición del verdadero municipio político. Sin embargo en ciertos aspectos, el primer código con capítulos municipales, fundado en los más antiguos sistemas legales de las ciudades sumerias, fue el "Código del Rey Hammurabi, el cual entre sus materias que dan la primera pauta clara de organización social y política de la cultura urbana primitiva; figurando: la propiedad privada, las relaciones domésticas, la administración de justicia"<sup>15</sup>.

Las Gens son formas de asociación tradicionales, sus lazos eran gentilicios o de parentesco, aparece con ellos la comunidad, como tipo de agrupación social de carácter natural, o sea la que se finca en los vínculos naturales. Constituye el municipio primitivo de carácter agrario. El paso de la familia a la gens, se hace por el acrecentamiento.

## 1.2 Roma

"Durante esta época, la división territorial para constituir provincias fue un verdadero requerimiento del centro económico, político y social que desembocó la especialización de los funcionarios al servicio del imperio"<sup>16</sup>, por ende el ayuntamiento era la institución de la organización política y administrativa del municipio. "Según la historia de la legislación romana el origen de éstos ayuntamientos se debió a la lucha que surgió entre plebeyos y los patricios de la antigua roma. De esta lucha surgieron los tribunos de la plebe, que fueron una especie de procuradores del pueblo, después los ediles plebeyos de la época de los cuestores, regularizaron las funciones municipales, luego los ediles curules habrían de consolidar la existencia de los primeros ayuntamientos"<sup>17</sup>.

Pero sería en Europa, durante la edad media, cuando el avance de las instituciones y la complejidad de las sociedades humanas generaron consigo la

---

<sup>15</sup> Ralph Turner. Op. Cit. p. 300.

<sup>16</sup> Campos Ochoa, Moisés, "El Municipio y su Evolución Institucional", México, Banobras/Fomun, 1987. p. 33.

<sup>17</sup> Campos Ochoa, Moisés. Op. Cit., p. 57.

necesidad de crear nuevas formas de control, las cuales, de forma directa o indirecta contribuyeron al fortalecimiento del municipio como institución política y administrativa. Entre aquellas figuras se encuentran las siguientes:

“Concilium: de donde se origina la palabra consejo, eran por lo general reuniones locales en las que se discutían y se resolvían diversos problemas materiales y vecinales, constituyendo una simple administración de sus intereses más cercanos. Esta estructura de gobierno apareció en el siglo X y perduró hasta el siglo XII.

Consejo abierto: está caracterizado por tener una amplia autonomía local, incluyo el sistema de cartas o fueros, en las que las reuniones vecinales, celebradas en la plaza pública trataban todos los problemas relacionados con los asuntos locales en las áreas administrativas y judiciales, resolviéndose los asuntos por mayoría de votos.

Ayuntamiento: conocido como corporación municipal o comisión, estuvo integrado por dos o cuatro personas en servicio y elegidos libremente de manera popular, representaban la voluntad general de las poblaciones y se apoyaban en los delegados de consejo que constituían asambleas deliberantes y un tribunal colegiado para administrar la justicia. Sus miembros eran: Juez forero o alcalde, alcaldes foreros (funcionarios judiciales) y los regidores o concejales.

Corregidor forma parte de la actividad que desempeñaba la centralización de funciones judiciales: el gobierno municipal estuvo inferido por un nuevo funcionario de nombramiento real: Esta figura tuvo la función de inspeccionar a los ayuntamientos”.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Carmona Romay, Adriano G. “Programa de Gobierno Municipal”, La Habana, Edit. Librería Martí, 1956. p. 134.

Dichas formas administrativas fueron evolucionando lentamente a través de la historia y contribuyeron a las distintas formas del municipio español, las cuales precedieron a los municipios de México.

Por otra parte, a Servio Tulio se le atribuye la organización y consolidación de las instituciones políticas, ya que fue quien introdujo la división del pueblo en cinco clases y cada una en centurias; su sistema gubernamental funcionaba como un régimen aristocrático disfrazado de democracia.

La institución del Tribunado pareció ser el antecedente más claro del gobierno municipal, ya que fue el medio a través del cual se introdujo por caminos legales; estos tribunos eran hombres en quienes se depositaba la confianza comunal del pueblo, elegía uno para cada cuatro tribus o barrios de la ciudad; por lo que respecta a la urbe era el centro y corazón de todos los territorios romanos.

“Durante siglos la mayor y más populosa y mejor gobernada municipalidad del mundo fue durante la expansión de Roma”.<sup>19</sup> El primer paso hacia la formación del municipio, se produce como consecuencia de la amalgama de tribus establecidas en las diferentes colinas posteriormente la división de la ciudad fue en barrios, denominados tribus rusticae.

El término “municipium” deriva de “munia capere” que era el acto voluntario por el que una comunidad de habitantes aceptaba la carga de interés público. Se formaba en el municipio una doble ciudadanía, posteriormente el municipium desapareció cuando todos los habitantes de las colonias latinas y de las ciudades federales pudieron obtener la ciudadanía; durante esta época conservaban cierto grado de autonomía con la “lex julia”, y la “plautia papiria”, aquí desaparece la distinción entre municipio y ciudades confederadas.

---

<sup>19</sup> Munro, William Bennett, “Goyernmentand Administration”, Edit, EMECE, 1982. Vol. I, p. 19

Los elementos del municipio eran perfectamente diferenciados en territorium, un populus que se manifestaba en la asamblea general, un poder organizado llamado curia, cuerpo deliberante con sus magistraturas, una legislación propia.

La decadencia del municipio en Roma fue por que sobrevino una corrupción, y la civilización romana fue invadida por todo tipo de vicios, ya que las autoridades en el cargo prometían pactos de paz y guerra y otras concomitancias, que desataron el desastre.

### **1.3 España**

Tomando en consideración la herencia española, no es difícil concluir que la organización administrativa romana fuera implantada en esta región, no obstante, es innegable que la religión y las costumbres de los españoles terminaron por dotar al municipio con características propias. Al respecto, el triunfo del catolicismo en España hizo necesario organizar a las comunidades eclesiásticas en parroquias, lo cual fijo, en cierto sentido, una base para erigir políticamente al municipio en aquellas unidades territoriales.

Pero el elemento fundamental en la institución final del municipio español, fue la concesión de los reyes a nuevas villas o ciudades emergentes, como premio de la reconquista de los espacios que habían ocupado los árabes. A partir de Carlos V comenzó la batalla contra los municipios para centralizar el poder lo cual se convertiría en uno de los principales elementos para cohesionar política y administrativamente al reino de España.

Entre las figuras administrativas más importantes del municipio español trascendieron las siguientes:

“Concilium o asamblea judicial: de esta figura surgió el consejo municipal, que era autónomo en lo político y administrativo, atendiendo a sus propias leyes y magistrados, se nutría de un grupo de vecinos importantes y deliberaba de manera cerrada o pública sobre asuntos del interés de la comunidad.

Jueces o justicia: Eran funcionarios locales que ejercían la aplicación del derecho y respeto a los edictos reales, procurando siempre la administración de la justicia en un determinado territorio, sin infringir los decretos de la Corona.

Judex: Eran representantes populares elegidos mediante la celebración de asamblea vecinal, en vez del rey. Esta figura, en un principio mantuvo facultades similares a la de los jueces, en quienes paulatinamente se diluyó.

Alcaldes: la figura del alcalde es equivalente a la de un jefe general, pero en este caso, ejercía funciones políticas y ejecutivas al interior de las comunidades en que se elegía, a través de la celebración de una asamblea pública y de forma participativa de la sociedad. Entre otros aspectos, era la cabeza visible de la comunidad, a la que representaba en todos los asuntos de su interés y deviene de la influencia árabe en España<sup>20</sup>.

El municipio que se transplanta en España recoge tres corrientes fundamentales que son: “la visigótica del concilium; la romana con el régimen edilicio y la árabe con la figura del alcalde”.<sup>21</sup>

Por otra parte, el autor Hinojosa sostiene que el concepto de municipio termina en el período de la dominación visigoda y se sustituye por las estructuras que impusieron los conquistadores; la denominación arábiga de alcaldes no penetra en León y Castilla sino hasta mediados del siglo XI y se aplica entonces

---

<sup>20</sup> Iturriaga, Arminda, “Historia del Municipio Mexicano”, en gobierno y administración municipal en México, México, Segob/Cedemun, p. 21.

<sup>21</sup> Grimberg, Carl. “Historia Universal Daimon. Descubrimiento y Reformas”, Ediciones Daimon, Madrid, 1967, t. 6, p 202.

para asignar a los jueces o justicias que ya existían; los caballeros nada tienen que ver con los curiales, pues éstos no tenían la administración municipal ni eran responsables del pago de los impuestos.

El “concilium” o asamblea judicial fue básica para su organización y esta fue llevada a España por los visigodos.

Durante el siglo XIII, en el municipio se observó un sistema tributario muy estructurado que clasificaba los ingresos en contribuciones, indemnizaciones por servicios no prestados y multas y compensaciones.

Cuando se descubrió América, Juan Rodríguez de Fonseca, fundador del consejo de indias, estableció como primeros organismos gubernamentales municipios y audiencias, la primera de éstas fue la de Santo Domingo en 1510, cuya jurisdicción comprendía las antillas y la costa de tierra firme y el primer municipio fue fundado por Cortés en la Villa Rica de la Veracruz en 1519.

#### ***1.4 Antecedentes del Municipio Mexicano y la Participación Social en los Estados Unidos Mexicanos.***

##### **1.4.1 Época Indígena**

Durante este período el municipio fue conocido entre los aztecas con el nombre de calpulli, éste cumplía las tareas equivalentes a las de los municipios europeos. “Calpulli” significa “barrio y linaje congregación de callis, casas”<sup>22</sup>, “el cual estaba formado por el consejo de ancianos”.<sup>23</sup>

Moya define al “calpulli como una comunidad de familias que compartían a los dioses, participaban en la resolución de sus problemas económicos cotidianos,

---

<sup>22</sup> Toscano, Salvador. “Organización Social de los Aztecas”. Edit. Fondo de Cultura Económica. p. 84

<sup>23</sup> Ibidem.

ocupaban un espacio territorial y reconocían a una autoridad que resolvía los asuntos del orden comunal”.<sup>24</sup>

Para otros autores como Muñoz y Ruiz Massieu consideran que “el calpulli era un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre y cuyo origen está en la tierras que poseen.”<sup>25</sup>

Continuando con las ideas de los autores, consideran “que el calpulli estaba sujeto a los jefes aztecas llamados tlatoanis, quienes ejercían en su provincia la jurisdicción civil y criminal; gobernaban según sus leyes y fueros, y cuando moría dejaban el señorío o cargo a sus hijos o parientes”<sup>26</sup>; En los calpullis predominaban las siguientes características:

- a) “Conjunto de linajes o grupos de familias generalmente patrilineales y de amigos y aliados;
- b) Entidad residencial localizada, con reglas establecidas respecto a la propiedad y el usufructo de la tierra;
- c) Unidad económica que como persona jurídica tiene derecho sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir el total de los productos;
- d) Unidad social con propias ceremonias, fiestas, símbolos sagrados y organización política que elevan a la cohesión de sus miembros;
- e) Entidad administrativa con dignatarios propios, dedicados principalmente al registro y distribución de tierra y a la supervisión de obras comunales;
- f) Institución política con representantes del gobierno central y con alguna injerencia en el y;
- g) Unidad militar, con escuadrones, jefes y símbolos propios”.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Moya Palencia, Mario. “Temas Constitucionales”, México, UNAM, 1978, p. 68.

<sup>25</sup> Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu Mario. “Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México”. UNAM 1979, pp 25 y 26.

<sup>26</sup> Idem. p. 27.

<sup>27</sup> Idem. p. 27

Como un ejemplo de la ciudad prehispánica podemos ver la de Teotihuacan, ya que esta ciudad estaba formada por diferentes clases sociales, los miembros de las más bajas eran los habitantes del barrio que eran artesanos o pequeños comerciantes.

El calpulli azteca y el municipio de tradición española se fusionaron en la práctica durante los primeros años de la conquista y nadie puede negar que en ellos encontramos las raíces del actual municipio mexicano.

Con las características y funciones del calpulli me permito concluir en este sentido que era una asociación humana de carácter natural y político, y en algunos rasgos se identifica con el municipio. "Durante aquella época el municipio tiene su origen en nuestro país a partir de la conquista y no antes".<sup>28</sup>

#### **1.4.2 Época Colonial**

La colonización en América se justificó jurídicamente a través de la institución municipal.

En 1519, Cortes desembarcó en las costas indígenas de Chalchihuecan, cerca de la actual Veracruz, embarcaciones que provenían de Cuba. Ante los magistrados de la ciudad de Veracruz, designó Cortes los poderes que había recibido en Cuba .

Bernal Díaz del Castillo nos hace mención del primer municipio en México en el hecho de que Cortes había logrado su independencia de poder del entonces gobernador de Cuba Diego Velásquez, y deseaba fundar un régimen en el cual toda su autoridad se manifestará.

"Con la fundación del primer ayuntamiento, instalado en la Villa Rica de la

---

<sup>28</sup> Díaz del Castillo, Bernal. "Historia verdadera de la conquista de la nueva España", Edit. Porrúa. México. p. 35.

Veracruz el **22 de abril de 1519**, se dio el primer paso a la organización de este cuerpo político y jurídico en el Continente Americano”.<sup>29</sup> Más adelante, “con la caída de Tenochtitlan, capital del imperio azteca, se fundó el segundo ayuntamiento del continente y el primero de carácter metropolitano en Coyoacán”.

30

*Los cabildos de indígenas o repúblicas de indios tenían diferentes funciones como:*

**A.-** Recaudar y entregar los tributos a los españoles.

**B.-** Distribuir el trabajo para construcciones o tareas agrícolas.

**C.-** Cooperar en el proceso de evangelización.

Además, tenían facultad en materia penal (aprehender a los delincuentes y consignarlos).

Las funciones de los cabildos de españoles consistían en: Ejecución de justicia; los alcaldes ordinarios abocados a la administración y los regidores a las obras públicas.

El ayuntamiento era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los trabajadores artesanales.

Respecto a la división del territorio, los españoles tomaron como antecedente ciertas entidades precortesianas, la llamada *división antigua*, a las que se añadieron las conquistas militares realizadas a través de las llamadas *capitulaciones reales*.

“En los primeros años el gobierno estuvo ejercido por gobernadores, en 1529 se estableció la primera audiencia y a partir de 1535 el virreinato se afirmó como forma de dominación política. De 1550 a 1570 la Nueva España se dividió en

<sup>29</sup> López Pulido, Johan Pera, “Hacienda Municipal”, ed, Indetec, 2000, p. 56.

<sup>30</sup> Iturriaga, Arminda y otros, “Historia del Municipio Mexicano, en Gobierno y administración municipal en México”. México, Segob/Cedemun, 1993, p.24.

40 provincias encabezadas por un alcalde mayor; a partir de 1570 y hasta 1787 aparecieron las jurisdicciones civiles en que se dividió el territorio de la colonia".<sup>31</sup>

En un principio, se realizó la división por medio de los señoríos ya existentes y en las extensiones territoriales donde no existía tal división, la milicia se encargaba de ello por medio de las capitulaciones reales, es decir, por contratos realizados por la corona. Más tarde, la división territorial se organizó en provincias, que se conformaban por pueblos, los que debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor, siendo obligatorio establecer un cabildo o concejo municipal.

Con la decadencia acelerada en esa época fue como en Roma que a consecuencia de los vicios en la administración hacendaría, la falta de organización administrativa respecto de los cabildos, y de la reducción total de la independencia municipal. Los municipios del nuevo continente no cambiaron en lo sustancial, sí cambio la percepción que de ellos tenían los gobernantes y habitantes de estas tierras, y esa percepción más adelante condujo a la independencia.

### 1.4.3 Época Independiente

La independencia de la nación mexicana simbolizó el inicio de un sistema de pensamiento que se mantiene hasta nuestros días como el generador de la racionalidad ética y política del estado mexicano.

El imperio español comenzaba a mostrar ya los efectos del pensamiento ilustrado, inspirado en la Revolución Francesa. A partir de ese momento, la realidad política mexicana se movería en dos sistemas de pensamiento que al plantearse como proyectos de nación, tendrían profundas consecuencias en el desarrollo de la constitución política de los Estados Unidos mexicanos.

---

<sup>31</sup> Op. Cit. Arminda Iturriaga. p. 17.

En el siglo XVIII encontramos en México escindido por las pugnas entre liberales y conservadores, donde los primeros eligieron el camino del federalismo descentralizador como forma de gobierno y los segundos una forma de gobierno centralista conservadora arraigado en la tradición de la monarquías europeas.

“Con la promulgación de la constitución de Cádiz en México el 30 de septiembre de 1812, se estableció la organización del municipio como instancia básica del gobierno y le otorgó una organización territorial y poblacional propia”.<sup>32</sup>

El ayuntamiento debía estar integrado con el alcalde o los alcaldes, regidores y el procurador síndico. Este ayuntamiento debía ser presidido por el prefecto en la cabecera del distrito que le correspondiera, en poblados que constasen con mil habitantes.

De acuerdo con la Constitución de Cádiz y con la legislación complementaria, “cualquier pueblo que no tenga ayuntamiento, cuya población no llegue a mil almas y que por sus particulares circunstancias de agricultura, industria o población considere que debe tener ayuntamiento, lo hará presente a la diputación de la provincia, para que en virtud de su informe se prevea lo conveniente por el gobierno”.<sup>33</sup>

“En agosto de 1811, Ignacio López Rayón propuso un documento denominado *Elementos Constitucionales*, ley fundamental que buscaba la independencia de la Nueva España con respecto de su metrópoli, en el cual se hace referencia de forma indirecta a los ayuntamientos como órgano de gobierno municipal”.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Tena Ramírez, Felipe. “Leyes Fundamentales de México”, 1808-1992, 17ª Ed. México, Edit, Porrúa, 1992, p. 250.

<sup>33</sup> Salinas Sandoval María del Carmen. “Transformación o permanencia del gobierno municipal”. Edit. Harla. p. 22.

<sup>34</sup> Ob. cit. Tena Ramírez, Felipe. p. 280.

Respecto al ayuntamiento establecía:

a) El ayuntamiento se integraba por: Alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido.

b) Atribuciones del ayuntamiento: Administrar en áreas de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas, cárceles municipales.

Todas estas, estaban limitadas, debido a la sujeción de los jefes políticos y diputados respectivamente.

Esta Constitución se creó en la Nueva España, posteriormente en México, con la institución de los jefes políticos, y éstos actuaron durante todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX.

El documento titulado “Sentimientos de la Nación”, el cual fue propuesto por Morelos para formular una constitución, no contenía disposiciones relativas a los municipios. No obstante, “el supremo congreso mexicano de Apatzingan convocado por Morelos en 1814 emitió la Constitución de Apatzingan, y aunque no pudo instaurarse como constitución vigente, establecía aspectos relativos a los municipios”.<sup>35</sup>

En 1823 con el triunfo de la República se estableció un gobierno con un congreso Bicameral para una nación formada por 19 Estados, 4 territorios y un Distrito Federal; sin embargo, se omitió mencionar el municipio.

Los grupos políticos en pugna por el poder, dieron lugar a la confrontación de dos corrientes que habrían de definir la política en el siglo XIX, los conservadores, afines al centralismo, y los liberales simpatizantes del federalismo, cuya lucha por la supremacía había de producir inestabilidad política y desunión

---

<sup>35</sup> “El municipio mexicano”, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de gobernación. p. 32

interna que vulneraron al país, conduciéndolo, indirectamente a la pérdida de más de la mitad del territorio nacional.

Con la legislación aprobada por cada Congreso Estatal de la naciente República, se reguló la vida de los ayuntamientos, como es el caso de la promulgación del Decreto para la organización de ayuntamientos del Estado de México, elaborado por el Dr. José María Luis Mora; cada Congreso demarcaba el territorio que constituían sus municipalidades.

Estos ayuntamientos se integraban por alcaldes, regidores y síndicos, pero el número de éstos funcionarios dependía de la cantidad de habitantes que se representaran. "Para poder ser elegido miembro de un ayuntamiento los ciudadanos, debían tener respaldo económico suficiente, saber leer y escribir, no ser jornalero, ser parte de la milicia o eclesiástico".<sup>36</sup>

La etapa del municipio por parte de los centralistas fue la primera que reglamentó la vida municipal, consagrando la constitucionalidad de los ayuntamientos, ellos determinaron la existencia en capitales de departamentos, puertos con más de cuatro mil habitantes y pueblos con más de ocho mil habitantes, de esta forma disminuyó la gran mayoría de municipios en el país y en los pueblos donde no había ayuntamiento, lo sustituyó un juez de paz.

#### **1.4.4 La Constitución de los estados unidos mexicanos de 1824**

El 4 de octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciéndose la República Federal en el artículo IV que manifestó: "*La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal*".<sup>37</sup> Con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal.

---

<sup>36</sup> Camacho Salas, Mario. "¿Qué es el municipio?", Manual de Gobierno y Administración Municipal, CEDEMUN, México, 1993. p. 33.

<sup>37</sup> Op. cit. Tena Ramírez, Felipe. p. 300.

Al no hacerse referencia a la forma del gobierno local, dejó en plena libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, regulándose los municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz.

#### 1.4.5 Las Siete Leyes Constitucionales

En 1836 se promulgaron las "*Siete Leyes Constitucionales*", las cuales dieron las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista. A través de estas leyes se dividió el territorio de la república en departamentos, éstos en distritos, a la vez organizados en partidos.

Las leyes de 1836 consagraron constitucionalmente a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de los departamentos. Puertos con más de 4,000 habitantes y pueblos con más de 8,000. En este régimen centralista se incorporó el Distrito Federal al Departamento de México.

Por Decreto del **22 de agosto de 1846** se restableció el Distrito Federal y sus ayuntamientos, funcionando hasta el 21 de septiembre de 1853, en que Santa Ana dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México.

Posteriormente, en el periodo de Santa Ana se vieron bastantes problemas de organización tanto políticos y económicos. "En estos años se llegó al extremo de suspender a todos los municipios y municipalidades; por ejemplo, el estado de México sólo contaba con cuatro ayuntamientos; Texcoco, Tlanepantla Tultepec y Teotihuacan, el resto de los pueblos eran representados por 70 comisarios municipales con los juzgados de Paz".<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Op. cit. Tena Ramírez, Felipe. p. 32

En torno a las tierras indígenas y bienes municipales pasaron a ricos hacendados, afectando la solvencia de los ayuntamientos y comunidades indígenas, que vieron disminuidos sus ingresos y posesiones conservados desde la colonia.

Por otra parte, a principios del siglo, los municipios tendían entre el centralismo y su variante salvaje, el caciquismo.

#### 1.4.6 Período Porfirista

Durante el Porfirismo (1876-1880; 1884-1911) el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana. En este período se dan proyectos que sujetan la actividad de los municipios. En 1897, se publicó la Ley general de ingresos municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal, e ingresos extraordinarios.

En 1903 la organización municipal se daba de la siguiente forma: *“Los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del estado”*.<sup>39</sup>

La autonomía y libertad no ejercían en él, quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos.

#### 1.4.7 El Movimiento Social de 1910-1917

La libertad municipal fue una de las causas por las que se luchó durante el movimiento social mexicano de 1910 a 1917. “El Plan de Partido Liberal Mexicano, el **1º de julio de 1906**, propuso consagrar la libertad municipal; en los **artículos 45**

---

<sup>39</sup> Toscazo, Salvador. “Organización del Municipio”, UNAM, 1985. p. 123.

y 46 del Plan se señalaba la *supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y restablecer el poder municipal*".<sup>40</sup>

El Plan de San Luis expresaba: *la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen en nuestra Carta Magna.*

En dicho Plan, Madero hizo resaltar en el punto 4 de los 11 que se expresaban. El principio de no reelección desde el Presidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales.

**El Plan de Ayala** fue la base para que Emiliano Zapata en 1911 dictara la Ley general sobre libertades municipales en el estado de Morelos, en la misma se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio.

**Plan de Guadalupe:** en las adiciones a este plan del 12 de diciembre de 1914 se dan medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional.

#### **1.4.8 La Constitución política de los estados unidos mexicanos de 1917.**

El Congreso Constituyente de 1916 y 1917 aborda la elaboración del artículo 115 de la Constitución, que trata de la organización de los estados y de los municipios.

El 1º de mayo de 1917 se inicia la vigencia de la Constitución, ocupando el municipio un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México.

Es importante mencionar que en esta constitución se habla del "Municipio

---

<sup>40</sup> Ibidem, p. 67.

Libre como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, tendiendo 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 al gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local.*

*III.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales”.<sup>41</sup>*

#### **1.4.9 El municipio actual**

El objetivo del estudio se sustenta a partir de un concepto de modernización; asimismo representa una esperanza tanto en lo individual como en la célula política básica del sistema federal mexicano, que es el municipio.

La modernización en el tiempo se ubica como un proceso social que parte de la situación presente y que se constituye como un instrumento ideológico de cambio; sus elementos establecen la ruptura de lo viejo y pronostican una nueva época. Se debe fijar la necesidad de modificar su estructura económica, social y cultural. En lo político, se establece como un proceso abierto, continuo y de interacción entre los actores sociales, caracterizado por una mayor diversidad y complejidad social, con mayor participación de ciudadanos, sectores económicos,

---

<sup>41</sup> Ochoa Campos, Moisés. “La reforma Municipal”, Edit. Porrúa, México, 1985. p. 130.

organizaciones de todo tipo e instituciones públicas y privadas.

Su fin único será el conducir en forma coordinada y con base en las estructuras jurídicas, los cambios deseados, proyectando un modelo de desarrollo sin renunciar a la historia, tradiciones, valores históricos y culturales, tomando en cuenta las experiencias.

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

a) Facultad a los congresos de los estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.

b) Existencia de regidores de representación proporcional.

c) Entrega de participación sin condiciones por los gobiernos de los estados.

d) Cobro del impuesto predial por los ayuntamientos.

e) Facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas.

f) Se ampliaron las facultades reglamentarias a los ayuntamientos.

g) Normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados.

h) Elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos.

i) Determinación de los servicios públicos”.<sup>42</sup>

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

*“Hasta hoy en día existen 2,418 municipios cuya diversidad, complejidad,*

---

<sup>42</sup> Díaz del Castillo, Bernal. Op. Cit. p. 55.

*características y problemática, hacen de México un país con una riqueza cultural, económica y política que lo engrandecen”.*<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Ibidem. p. 110.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **2 CONCEPTOS DOCTRINALES Y LEGALES DEL MUNICIPIO Y DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL.**

#### **2.1 Concepto de participación**

Existen diversas connotaciones en torno a este concepto, a saber: “tener o tomar una parte en una cosa; acción de integrarse como agente educativo en la propuesta técnica pedagógica y administrativa financiera del plan anual de desarrollo educativo municipal representando a las organizaciones de la comunidad escolar y social de la municipalidad”.<sup>44</sup>

#### **2.2 Concepto de Ciudadanía.**

Igualmente por lo que se refiere a este rubro: ejercicio de derechos políticos en un estado de derecho; derecho de los vecinos para participar democráticamente en la gestión del gobierno comunal en el ámbito educacional, esto es, integrándose en las comisiones de trabajo y reuniones plenarios en la formulación del plan anual de desarrollo municipal.

#### **2.3 Participación**

Por este concepto debe entenderse “el interés que involucra las capacidades y la experiencia con que cuentan las organizaciones y líderes sociales de la comunidad; asimismo implica una actitud responsable y decidida del gobierno municipal para impulsar, en un marco de respeto, pluralidad y coordinación de

---

<sup>44</sup> González Hernández, José Luis Rubio Ignacio, ex presidente municipal de, Jalisco, Codirector de ACCEDDE, A.C. p. 22.

esfuerzos, la participación influyente de las comunidades hacia la promoción planificada y comprometida de un cambio en sus condiciones y calidad de vida”.<sup>45</sup>

La participación social necesita de la intervención de los ciudadanos en todos los ámbitos de la vida pública y en todas las relaciones que se establezcan en el campo de lo social e implica un involucramiento en la dinámica del propio proceso donde son actores.

La sociedad civil se define como el conjunto de organizaciones sociales y ciudadanas, en el marco jurídico establecido por el estado nacional, con el fin de realizar actividades político-sociales en un ámbito de interrelación directa con las instituciones del Estado así como en forma independiente. Busca que los ciudadanos no sean sólo objetos pasivos del gobierno, sino sujetos que intervienen en la toma de decisiones para satisfacer las demandas y como resultado llegar a una aproximación de la democracia.

Para Ziccardi, “participación social supone la asociación de individuos para lograr determinados objetivos es diferente a la participación ciudadana que se resuelva a la relación entre los individuos y el Estado, relación que pone en juego el carácter público de la actividad estatal”.<sup>46</sup>

La participación social es un proceso de interrelación entre el Estado y la Sociedad Civil del cual se derivan mecanismos y formas de manifestación, cooperación y movilización explicitados por los grupos para enfrentar problemas y gestionar requerimientos que den respuesta a sus necesidades y demandas inmediatas.

La cultura es el acervo del saber en el cual los participantes de la comunicación tienen interpretaciones para entenderse sobre “algo” en el mundo en

---

<sup>45</sup> Álvarez, Lucía. “Participación y Democracia en la Ciudad de México”, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades UNAM. La jornada, México 1997. p. 32.

<sup>46</sup> Documento de Internet. URL: <http://www.e-local.gob.mx>. marzo de 2004.

un momento histórico. “La sociedad da lugar a las ordenaciones legítimas a través de las cuales los participantes en su interacción regulan sus pertenencias a grupos sociales y aseguran la solidaridad”.<sup>47</sup>

La reproducción cultural del mundo de la vida establece los mecanismos para que las nuevas situaciones entren en relación con las ya existentes. “Asegura la continuidad de la tradición y en la coherencia del saber. La continuidad y la coherencia tienen su medida y la racionalidad del saber aceptado como válido. En ésta influye:

- a) La identidad de los participantes
- b) El compromiso con la organización
- c) La responsabilidad del individuo con el grupo y con el mismo”.<sup>48</sup>

Cuando las necesidades materiales básicas (trabajo, educación, salud, vivienda) se tienen cubiertas, aparecen otro tipo de necesidades que conllevan a la participación de los sujetos con la finalidad de cubrir ese tipo de expectativas que corresponden a otros satisfactores que se encuentran en el ámbito de la calidad de vida.

En esta dimensión, “la participación social es el proceso de involucramiento, cooperación y responsabilidad de los individuos de los grupos sociales, tendientes a desarrollar acciones colectivas para enfrentar problemas, esquemas y políticas que afecten la calidad de vida de la población”.<sup>49</sup>

La participación en el voto tiene un valor educativo importante por la decisión política sobre este proceso; lleva la comprensión de los problemas sociales con los personales y establece relaciones con otros sujetos. Esta interacción puede dar lugar a un acercamiento y entendimiento sobre los problemas políticos y sociales.

---

<sup>47</sup> Documento de Internet. URL: <http://www.e-local.gob.mx>. marzo de 2004.

<sup>48</sup> Documento de Internet. URL: <http://www.e-local.gob.mx>. marzo de 2004.

<sup>49</sup> Documento de Internet. URL: <http://www.info4.jurídicas.unam.mx>. Marzo de 2004.

El liderazgo significa la capacidad de los individuos para conducir a través de mandar. Es la influencia que se ejerce hacia otros sujetos mediante un proceso de comunicación y dominio.

Otro enfoque relacionado con el carácter del ejercicio de los funcionarios es el modelo propuesto por Vroom. “Los tipos de participación que analiza el modelo son la participación que se produce entre los dirigentes de una empresa y sus subordinados y la participación para alcanzar los objetivos y metas establecidas. Para este fin se requieren los siguientes elementos:

- 1.- Satisfacción en el trabajo
- 2.- Calidad de las decisiones
- 3.- Compromiso con las decisiones
- 4.- Desarrollo temporal
- 5.- Tiempo”.<sup>50</sup>

La relación que se establece entre liderazgo y credibilidad es fundamental para la participación social, debido a la dinámica que da lugar a la interacción de los sujetos involucrados. La credibilidad tiene su origen en las creencias que forman parte de las actitudes, normas y valores que caracterizan a una comunidad país o nación o dentro de un determinado grupo. Etimológicamente, el término credibilidad proviene del bajo latín “*credere*” que significa dar por cierto una cosa que las cogniciones del individuo, así la conceptualizada aunque no necesariamente desde esta perspectiva las creencias están ligadas a los dogmas y no necesitan ser demostradas.

La credibilidad está íntimamente ligada a las creencias y éstas se encuentran en el sistema cultural que caracteriza a cada comunidad, que se

---

<sup>50</sup> Anguiano, Arturo y Gutiérrez, Daniel. “Fuerzas Políticas y Participación Ciudadana en la coyuntura de 1997”. Colegio de Sonora-UAM Xochimilco/Universidad de Sonora, México 1997. p. 55.

transmite de generación en generación y que en sí constituyen la socialización del individuo, es decir, la incorporación del mismo a la comunidad.

“En la participación se buscan objetivos dentro de los cuales se persiguen los siguientes:

- a) Impulsar la integración y desarrollo de las organizaciones comunitarias, fortaleciendo el trabajo asambleario y la formación de grupos de trabajo social.
- b) Fomentar y consolidar redes de comunicación y trabajo entre las organizaciones comunitarias, bajo los principios de iniciativa, corresponsabilidad, honestidad y pluralidad.
- c) Vincular la participación comunitaria en la definición de las políticas del gobierno municipal en materia de desarrollo social.
- d) Promover el acercamiento y la concertación entre las organizaciones sociales comunitarias y las áreas, grupos e instituciones del sector público, social y privado; que constituyan áreas de oportunidad en cuanto a información, asesoría o apoyos financieros y materiales que sean de beneficio potencial al desarrollo integral de la comunidad.
- e) Fortalecer la gestoría social para integrar los programas municipales, estatales y federales de empleo en concordancia con el potencial y la capacidad productiva de la comunidad.
- f) Transformar los espacios institucionales de planeación municipal con la participación democrática, influyente, informada y sistemática de las organizaciones sociales; que coadyuve a dar mayor congruencia e integralidad a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Dentro de esta participación se apoyan:

- Las organizaciones comunitarias.
- El gobierno municipal.

- Los organismos y dependencias públicas, privadas o sociales cuyos programas institucionales estén orientados al desarrollo de la comunidad.
- El facilitador del proceso”.<sup>51</sup>

Los nuevos tiempos políticos obligan a las autoridades municipales a actuar y reconocer en el mejor de los casos la participación de nuevos actores. El reclamo de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos se convierte en imperativo, para no circunscribir a la democracia sólo en procesos electorales. “Por lo cual, el rol del ciudadano se vuelve central en la construcción de nuevas formas de ejercer el poder publico”.<sup>52</sup>

Las autoridades electas no pueden tener oídos sordos a las proposiciones que hace la ciudadanía, la nueva relación que prevalezca entre ciudadanía y gobierno municipal debe ser corresponsable y democrática, es decir, que para enfrentar eficazmente a los problemas sociales, políticos, ecológicos y otros que se presenten cada uno debe asumir de manera responsable la parte que le toca para su solución, desde su especificidad y función propia.

La razón de ser de esta relación entre gobierno y ciudadanía se orienta a democratizar la vida municipal y a impulsar de condiciones para un desarrollo más integral y equitativo.

En este sentido esta acción implica una política para trabajar esta relación desde la interacción de los sujetos, gobierno y ciudadanía, a partir del uso de instrumentos, mecanismos y espacios de participación, interlocución e incidencia que permitan verdaderas gestiones participativas.

Particularmente, la transformación de las condiciones de vida de la población local, puede lograrse a través de la participación de la población, en

---

<sup>51</sup> Documento de Internet. URL: [www.gobernación.gob.mx](http://www.gobernación.gob.mx). Mayo del año 2004.

<sup>52</sup> Documento de Internet. URL: [www.revistathemis.com](http://www.revistathemis.com). Mayo del año 2004.

coordinación con las autoridades y las instituciones de poder público local, en acciones de desarrollo municipal.

El fortalecimiento institucional local, la participación ciudadana y su articulación con las acciones del gobierno, son elementos claves para la construcción del sujeto local con capacidades de interlocución, negociación y propuestas. Puede ser entendido como un proceso de democratización de las acciones gubernamentales mediante el establecimiento de una ciudadanía más activa e interlocutora para que junto con el gobierno municipal se generen programas y recursos de beneficio colectivo.

Por lo anterior, una condición para el buen resultado de esta relación es identificar a los organismos que actúan en la vida municipal en su proceso y aportaciones; en este sentido algunas formas orgánicas que hemos distinguido son las organizaciones sociales con su estructura, programas e historia propios. Es indudable que los movimientos sociales constituidos, que se expresan en los municipios, han evolucionado de manera muy importante en la última década. De plantear luchas basadas en la reivindicación o en la sola confrontación del poder local. Hoy muchas de esas organizaciones han desarrollado una capacidad de elaboración prepositiva como la producción alternativa, la salud, la educación, el medio ambiente; y muchas veces han experimentando con formas autogestivas en proyectos micro.

Otro tipo de expresiones sociales son aquellas que surgen de manera espontánea a raíz de un conflicto o una demanda determinada de carácter social o política y que se movilizan y articulan de manera temporal o localizada, por la consecución de su objetivo puntual. Estas formas orgánicas, consolidadas o no, dinamizan constantemente esa interacción entre la sociedad y el gobierno en la búsqueda de soluciones en la problemática municipal.

Entre las diversas modalidades de articulación social, las que son más naturales al municipio son las asociaciones de tipo gremial que se generan por la

identidad de grupo como son los locatarios, los transportistas, las asociaciones de padres de familia, grupos religiosos. En general, tienen vida en función de determinado aspecto del municipio y manejan una relación constante con administración local para los asuntos relativos a ese ámbito.

Otra expresión que comienza a destacar en los municipios es la iniciativa privada cada vez con mayor interés en la concesión de algunos servicios públicos y en general en las propuestas de desarrollo local.

Podemos mencionar también a los grupos específicos que reivindican su derecho a la diferencia y por tanto a espacios de participación directa como es el caso de los indígenas con su planteamiento de conformación de regiones pluriétnicas, autónomas, o los grupos feministas con la campaña ganando espacios.

“Un sector que no protagoniza los movimientos sociales, pero que ha ido acumulando un importante grado de conocimientos y propuestas para el desarrollo local, es el de los Organismos No Gubernamentales con especialidades diversas, el cual pensamos debe ser considerado un interlocutor válido y de interés para los gobiernos municipales”.<sup>53</sup> Finalmente, se encuentra el ciudadano que desde su individualidad se plantea el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Frente a esta diversidad de sujetos, demandas y formas, es evidente que un sólo mecanismo de participación ciudadana no es suficiente, por lo tanto, deberíamos pensar en una política de participación ciudadana que contemplara la enorme riqueza de expresiones políticas y sociales que actúan en el ámbito municipal.

Esta política estaría sustentada en la concepción de que, una sociedad fuerte, es el recurso más importante en el impulso de un proyecto de desarrollo integral para los municipios.

---

<sup>53</sup> “El Municipio Mexicano”, Secretaría de Gobernación. publicaciones gobernación, México 1994. p. 32.

De ser así, y partiendo del respeto a las formas de organización autónomas, la propuesta de institucionalizar la participación social requeriría de sistemas de comunicación, información, consultas, decisión y vigilancia orientados a esta interacción del gobierno municipal con la ciudadanía.

"Todos los sistemas de participación que impulsa el gobierno municipal deberán garantizar mecanismos fluidos de información y comunicación con la población; asimismo, deberá considerarse la incorporación de las diversas modalidades de la expresión ciudadana (organizada o no), a la discusión y decisión de las políticas, abriendo y diversificando los espacios de intervención democrática para los diferentes sectores sociales".<sup>54</sup>

Por todo lo antes mencionado, partimos del reconocimiento de que la educación es un medio indispensable para la construcción de una cultura participativa y democrática, por consiguiente de la creación de nuevas formas de relación entre el Gobierno y la ciudadanía.

"Participación comunitaria, participación social, participación ciudadana, son conceptos que aluden a una democratización de la vida municipal. La democracia participativa es una de las macro-tendencias mundiales. En la democracia electoral el ciudadano sólo participa para elegir cada tres o seis años a sus representantes gubernamentales con el fin de que éstos decidan lo que hay que hacer en beneficio de la comunidad, pero en la democracia participativa se trata de que la propia comunidad decida sobre lo que hay que hacer en cada caso concreto, cada día. La democracia electoral y la democracia participativa se complementan. Se elige al gobierno cada tres o cada seis años, pero ese gobierno debe hacer partícipe a la comunidad tanto en la toma de decisiones sobre cada proyecto concreto como en la programación, la ejecución, el control y la evaluación de ese proyecto. Es en el

---

<sup>54</sup> Documento de Internet. URL: <http://www.cesarcamacho.org.mx>. Febrero del año 2004.

municipio donde la democracia electoral y la democracia participativa se armonizan y forman la unidad del gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo".<sup>55</sup>

Sin embargo, en la práctica la democracia participativa tiende a reducirse a la formación de **comités** que buscan resolver una demanda concreta: Reparar o ampliar la escuela de su barrio, instalar el drenaje o el agua potable en su calle, construir el camino que les hace falta para llegar a su casa o a su parcela, organizar el taller de costura para incorporarse a la maquiladora.

Estos comités tienen una función básica y muy importante para solucionar problemas concretos. Además, educan a los ciudadanos para trabajar en colectividad. Contribuyen a formar el "capital social" que todo municipio necesita para progresar. El "capital social" es tan importante como el "capital monetario" para concretar los proyectos de los diferentes grupos sociales que conforman a la comunidad municipal. Aún más, el "capital social" equivale al "capital monetario", pues si los ciudadanos participan gratuitamente con su fuerza de trabajo para construir una obra que necesitan, se ahorran el "capital monetario" con el que pagarían los salarios de los trabajadores que tendrían que contratar en el caso de que esos ciudadanos no "participaran" con su trabajo voluntario y gratuito.

Empero, "la participación social por la vía de **comités** no necesariamente beneficia a la comunidad municipal y hasta puede perjudicarla en la medida en que los intereses de los diferentes comités se contraponen o simplemente se mantienen aislados, independientes y sin conexión unos con los otros".<sup>56</sup>

#### **2.4 Diferencia entre comités (organización subjetiva, voluntaria y efímera) y Estado (organización objetiva, obligatoria y permanente).**

Es necesario hacer una distinción entre las formas de organización para la participación de la comunidad, de las que México tiene una larga tradición, y que hoy proliferan en virtud de los programas de lucha contra la pobreza, y la organización bajo la forma Estado.

---

<sup>55</sup> Documento de Internet: URL: [www.iglam.iteso.mx](http://www.iglam.iteso.mx). Mayo de 2004.

<sup>56</sup> *Ibidem*. p. 10.

“La forma como la sociedad se organiza para realizar un trabajo común y lograr finalidades concretas es generalmente el **comité**. Hay desde los comités permanentes, como sería el caso de los comités de colaboración municipal, hasta los comités que tienen una corta duración, como sería el caso de un comité de padres de familia que se constituye para reparar la escuela de sus hijos y que se deshace cuando ha cumplido esta finalidad tan concreta. Todas estas organizaciones nacen por la voluntad de las personas y pueden tener una expresión formal o informal, más institucional o menos institucional. Pero su carácter es voluntario. Derivan de la voluntad de los sujetos. Son organizaciones **subjetivas**”.<sup>57</sup>

En cambio, “la organización de **Estado** es una organización **objetiva** porque no depende de la voluntad de los sujetos sino que es obligatoria para todos los ciudadanos y se expresa como un orden jurídico. Ciertamente, en su origen el Estado surge de la voluntad general que crea un Constituyente y define su organización en la Constitución. Pero existiendo ya la Constitución del Estado todos los ciudadanos sin excepción están obligados a formar parte de esa organización que es permanente. La Constitución puede modificarse para adaptarse a las nuevas realidades, pero todos los ciudadanos están obligados a regirse por esa Constitución modificada. El ciudadano no puede no estar organizado en Estado. En este sentido, la voluntad general de los ciudadanos, expresada en la Constitución y en la organización de Estado, es una voluntad objetiva que no puede ser sustituida por la voluntad subjetiva de un ciudadano o de un grupo de ciudadanos. Todos tenemos el derecho de darnos una Constitución, pese a ello al mismo tiempo todos nos obligamos a cumplir y obedecer esa Constitución las veinticuatro horas del día”.<sup>58</sup>

En síntesis, “los **comités** son organizaciones **subjetivas**, dependen de la voluntad de los sujetos, los cuales son libres de participar o no; son organizaciones que se forman para finalidades concretas y tienen una duración efímera, pues se

---

<sup>57</sup> Arredondo Ramírez, Vicente. “Hacia una Nueva cultura Ciudadana en México”, 2ª Edición. Universidad Iberoamericana, Faprode, Foro de Apoyo Mutuo, México 1996. p. 220.

<sup>58</sup> Documento de Internet URL: [www.gobernación.gob.mx](http://www.gobernación.gob.mx). Febrero del año 2004.

extinguen cuando han alcanzado el propósito para el que fueron formados. En cambio, el **Estado** es la organización *política* de la sociedad que no tiene una finalidad concreta, sino que tiene una finalidad general: conformar la *polis*, la organización que permite a los ciudadanos vivir en sociedad y plantearse y cumplir las múltiples finalidades para que esa sociedad se desarrolle en sus múltiples aspectos. El Estado es la forma más general de organización de la sociedad, la forma de organización **objetiva**, que constituye la base, la matriz, la fuente, de todas las demás formas de organización, que son formas de organización **subjetivas**".<sup>59</sup>

## 2.5 Concepto de comunidad

La comunidad no es el grupo físico de personas que viven unas al lado de otras o el mero asentamiento humano. La comunidad no es un hecho **natural**, sino **cultural**. La comunidad se va haciendo y construyendo a medida que las personas y las familias van estableciendo intereses, bienes, servicios y tareas **comunes**, una organización común, identidades comunes. Un conjunto de personas y familias pueden coexistir unas al lado de otras sin conformar una comunidad.

La **política** es la expresión de los intereses comunes que se construyen como hecho cultural. En su sentido clásico, la *polis* es la comunidad, el municipio, cuya etimología significa "tareas compartidas", institucionaliza, es decir, hace permanente la identificación de intereses y finalidades de la colectividad, y mediante la política se multiplican las identidades e intereses comunes. La política es acción de cultura.

Una comunidad no es necesariamente un asentamiento humano aislado. Varios asentamientos, aún distantes entre sí, pueden articularse para formar una comunidad amplia si realizan esta tarea cultural y política de construir intereses e identidades comunes y de compartir las tareas que requiere en permanencia la comunidad para seguir siendo comunidad y para perfeccionarse y desarrollarse como comunidad.

---

<sup>59</sup> Documento de Internet. [www.gobernación.gob.mx](http://www.gobernación.gob.mx). Febrero del año 2004.

La expresión más elevada de la comunidad es la **polis**, el Estado, su capacidad de autogobernarse, de decidir las finalidades comunes y de distribuir y coordinar las tareas que cada miembro de la comunidad debe realizar para, entre todos, cumplir las finalidades comunes que se han propuesto. La comuna, la **polis**, el municipio (en su sentido originario y no en su deformación colonialista de nuestros países) es la base de toda civilización. En la medida en que los conglomerados y los asentamientos humanos se conviertan en comunidades, en comunas, en **polis**, en Estado, la sociedad multiplicará las vías para la realización de sus inmensas potencialidades.

En el lenguaje corriente se ha abusado del término comunidad para designar a cualquier agrupamiento que se plantea una finalidad común, pero parcial en relación a la comunidad amplia. Así, se confunde al **comité** con la comunidad. "En casos extremos, los grupos de interés parciales pueden acabar destruyendo a la comunidad amplia si entran en contradicción y en lucha acérrima con otros grupos de intereses parciales. El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), bajo la bandera y la apología de la "participación comunitaria", promovió la formación y proliferación de comités (comités de solidaridad) con intereses parciales, desvinculados y muchas veces antagónicos entre sí, al margen del ayuntamiento municipal, con el resultado del debilitamiento de la verdadera comunidad institucional y de su autoridad constitucional".<sup>60</sup>

En nuestros países de herencia colonial, donde los conquistadores y colonizadores diseñaron una forma de municipio para destruir a las comunidades existentes y para impedir la formación de comunidad con autogobierno, tenemos una inmensa tarea por delante para transformar a nuestros conglomerados humanos en comunidades, en comunas, en Estado básico.

## 2.6 Experiencias concretas

"En 1983 la reforma del artículo 115 de la Constitución despertó la capacidad para desarrollar innovaciones en la participación institucionalizada de

---

<sup>60</sup> Documento de Internet: URL: [www.iglam.iteso.mx](http://www.iglam.iteso.mx). Mayo de 2004.

las comunidades en el marco del municipio y del ayuntamiento. Sobresalen dos experiencias, fundadoras, que señalan el rumbo de lo que podría ser el cuarto nivel de Estado: los centros integradores en Tabasco y las presidencias municipales auxiliares en Tlaxcala. En Oaxaca se efectuó recientemente una reforma electoral para dar reconocimiento legal a las elecciones por usos y costumbres y a las autoridades comunitarias tradicionales, que podrían ser el paso a la constitución del gobierno comunitario”.<sup>61</sup>

## **2.7 CONCEPTOS DOCTRINALES Y LEGALES DEL MUNICIPIO**

### **2.7.1 Concepto de municipio**

Diseñar una definición de carácter general para connotar la significación del término “municipio”, implica un ejercicio bastante complejo, dados los diversos enfoques teóricos existentes para explicarlo, y en la actualidad existen diversas corrientes de pensamiento que definen al municipio desde las ópticas etimológicas, sociológicas, jurídicas y administrativas.

A continuación se efectuará una breve revisión de estos conceptos, con el fin de integrar los elementos más importantes para comprender el municipio en su actualidad.

La palabra municipio proviene del latín “municipio, de munas, que significa cargo, carga, oficio, deber y también función u obligación de hacer algo y de “carpio capere”, que quiere decir tomar, adoptar”.<sup>62</sup>

Petit Dutailis señala “que el municipio significa en el régimen feudal el cuerpo de los burgueses de una sociedad o un burgo que han recibido una carta que les da derecho a gobernarse por si mismos”.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Op. Cit. Documento de Internet. Mayo de 2004.

<sup>62</sup> El municipio Mexicano. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación, 1985, p. 211.

<sup>63</sup> Petit, Dutailis. “Los municipios Franceses”. Trad. José López Pérez. Edit. UTEHA. México. p. 99.

“Martingnac nos dice que el municipio es la reunión de varios individuos o familias ligadas entre si por el vinculo de muchos siglos, de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural, no puede disolverse ni debilitarse la existencia material del municipio, no es una creación del poder publico, ni tampoco es una ficción de la ley, precedió a ésta habiendo nacido como una consecuencia de la vecindad, de la vida en común, del disfrute pro indiviso de ciertos bienes y de todas las relaciones que de aquí se deriven”.<sup>64</sup>

“Mendieta y Núñez define que, el municipio es la circunscripción territorial mas pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del ayuntamiento”.<sup>65</sup>

Desde el punto de vista sociológico, García del Castillo, “el municipio se entiende como una institución propia del desarrollo y evolución cultural de las sociedades, y de la asociación de elementos afines entre los intereses de una determinada comunidad”.<sup>66</sup> Por su parte, Calcáneo “lo concibe como una unidad alrededor de la cual se crean las formas arcaicas del Estado y se basa en la familia como una organización social”.<sup>67</sup>

### **2.7.2 Definición jurídica**

Desde el punto de vista constitucional, el municipio se encuentra integrado por tres elementos:

El municipio entendido como una institución política, administrativa y autónoma está integrado por una población que se encuentra asentada en un territorio y regido por un gobierno por lo tanto dichos elementos son: población, territorio y gobierno.

---

<sup>64</sup> Martingnac, “El municipio Libre”, Edit. Bruguera. p. 19.

<sup>65</sup> Mendieta y Núñez, citado por Colín Mario, p. 23.

<sup>66</sup> García del Castillo, Rodolfo. “Los Municipios en México”. México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, 1999. p. 32.

<sup>67</sup> Calcáneo Arboleda, Elvira, “Análisis del Municipio”, en Democratización integral: reforma municipal, Memoria, t. XVI, México, Segob, 1983. p. 34

### **A) Población:**

Podemos decir con Jellinek “los hombres que pertenecen a un estado, forman su población.”<sup>68</sup>

Para Kelsen: “es una pluralidad de hombres no constituye una unidad sino porque existen en un orden jurídico unificado.”<sup>69</sup>

El municipio es el asiento de la convivencia que requiere de una población y que tenga relaciones de vecindad con intereses comunes, de ayuda mutua y de integración.

A groso modo, expondré los principales derechos y obligaciones de los ciudadanos o habitantes.

### **Derechos de la población:**

1. Votar y ser votado para los cargos públicos de elección popular.
2. Ser preferidos en igualdad de circunstancias para el desempeño de empleos, cargos y comisiones.

### **Obligaciones:**

1. Respetar y obedecer a las autoridades legalmente constituidas, cumplir las leyes, reglamentos y disposiciones dictadas por las mismas.
2. Contribuir para los gastos públicos del municipio
3. Tener un modo honesto de vivir.

---

<sup>68</sup> Jellinek, George. “Teoría General del Estado”, Edit. Harla, p. 332.

<sup>69</sup> Kelsen, Hans. “Teoría General del Estado”. México, Edit. Porrúa. p. 195.

4. Asistir los días y horas que determinen las autoridades a recibir la instrucción que previene la Ley del Servicio Militar Nacional, siempre y cuando tenga la nacionalidad mexicana.
5. Avisar los cambios de domicilio.

La Constitución del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca señala:

1. Participar en los programas de colaboración.
2. Contribuir en todas las tareas de desarrollo político, económico y social.

### **B) Territorio:**

Uno de los elementos importantes del municipio es el territorio porque es el escenario donde se realiza la convivencia vecinal, donde se asientan los vecinos, sus casas, sus empresas.

Kelsen "nos señala que territorio es el ámbito de validez de una Ley, por lo tanto el territorio es un espacio delimitado dentro de una circunscripción geográfica."<sup>70</sup>

Territorio: Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos y constituye la base general del municipio. Es la porción del territorio de un estado que, de acuerdo a su división política, es ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.

### **Gobierno:**

El municipio es un nivel de gobierno y que su población tiene capacidad para autogobernarse, tomando en consideración que en un estado de derecho como el nuestro, el pueblo se gobierna por leyes en las que se plasman las aspiraciones del pueblo, los fines que pretenden alcanzar así como los requisitos

---

<sup>70</sup> Kelsen, Hans. Op. Cit. P. 56.

que deben satisfacer los ciudadanos que integran sus órganos, de tal manera que para organizar al gobierno del municipio debemos estudiar el marco jurídico que lo regula.

El municipio emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal, que es el representante político y administrativo del mismo, el síndico, los cuales se encargan de la vigilancia de los aspectos financieros del ayuntamiento y de representarlo jurídicamente en los litigios en los que éste fuere parte; los regidores, que tienen a su cargo diversas comisiones de la administración pública municipal, tales como obras públicas, desarrollo urbano, vigilancia entre otras.

Definición administrativa.- Desde este punto de vista, se le define como un organismo descentralizado que ejecuta programas y acciones públicas tendientes a satisfacer necesidades concretas de los individuos avecindados en su territorio.

Definición política.- Es un orden de gobierno consagrado en el artículo 115 constitucional, el cual es la base de la división territorial y de la organización político-administrativa de las localidades que lo integran, así como de los Estados y la federación.

“El municipio resulta un núcleo de población en un espacio territorial determinado, núcleo o más o menos diseminado, en forma de ciudad, y comprendido en el régimen de una formación o estructura político territorial más amplia, pero que de alguna manera, dirige, gestiona, o cuida sus intereses”.<sup>71</sup>

“Un documento reciente del Banco Mundial sobre la descentralización y el desarrollo regional en México define a nuestro municipio de la siguiente manera: “los municipios son jurisdicciones locales que frecuentemente son una mezcla de

---

<sup>71</sup> Ruiz Massieu, Mario. “La relación de poder estado municipio en el nuevo artículo 115 constitucional el caso de guerrero”, Secretaría de Gobernación, México 1994. p. 766.

áreas rurales y urbanas; son similares a los **distritos** o **condados** en otros países". En efecto, en otros países, especialmente en los países desarrollados, los distritos o condados son agrupamientos de municipios, en el sentido de que ahí los municipios coinciden con las comunidades concretas".<sup>72</sup>

## **2.8 Clasificación de los Municipios**

Actualmente y dada la complejidad social y económica de los Estados, la Federación, las regiones y las propias municipalidades se subdividen en cuatro grandes categorías según su importancia:

**Municipio metropolitano:** Este tipo de municipio generalmente se encuentra conurbano con los grandes municipios urbanos de las megas ciudades. Por la misma razón, comparte con ellos problemas, necesidades e intereses, lo cual obliga a diseñar mecanismos de cooperación para responder eficientemente a los retos de la cercanía territorial.

**Municipio urbano:** Se caracteriza por integrar en su territorio una fuerte actividad económica depositada en las empresas altamente desarrolladas, así como en las pequeñas y medianas industrias que estimulan el desarrollo, el intercambio comercial y el crecimiento de las industrias proveedoras de servicio. En estos municipios se concentra un importante cúmulo poblacional y demográfico, por lo que las necesidades y demandas de la población son mayores y más complejas que en otros municipios.

**Municipio semiurbano:** Es aquel municipio que cuanta con actividades productivas relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, donde predomina la actividad agropecuaria, forestal y pesquera (actividades secundaria y terciaria) en combinación con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios, en estos municipios aún se presentan carencias de infraestructura urbana y de equipamiento para proporcionar el desarrollo total de servicios públicos.

---

<sup>72</sup> Documento de Internet URL: [www.bancomexico.gob.mx](http://www.bancomexico.gob.mx).

Municipio rural: Se caracteriza por mantener actividades desarrolladas con el sector primario, agricultura, ganadería, pesca y minera. Presenta una dispersión poblacional y la carencia de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos, manteniendo severas deficiencias en cuanto a los niveles de bienestar social. Prevalece una marcada tendencia migratoria hacia ciudades y municipios con mayor equipamiento y diversificación de actividades económicas, con la intención de conseguir mejores oportunidades de empleo e ingresos.

## **2.9 Naturaleza jurídica del municipio en México**

El municipio es libre y tiene sus esferas de competencia, sin que estas atribuciones que lo integran se hayan desprendido de un órgano federal o estatal. El municipio no nace del poder ejecutivo federal ni del poder ejecutivo estatal sino nace del mandato del pueblo, plasmado en la constitución federal como forma organización política y no administrativa. Nace de la carta fundamental para estructurarse internamente desde el punto de vista territorial, político y administrativo.

Para que podamos llegar realmente a lo que es el municipio -como gobierno directo de la comunidad- es necesario hacer una reforma constitucional que otorgue a la comunidad social concreta el derecho de organizarse como una entidad política, es decir, de organizarse como Estado, con un gobierno propio, por pequeña que sea una comunidad. El gobierno comunal constituiría así un cuarto orden de gobierno, junto a los gobiernos federal, estatal y municipal. Lo más importante es que este derecho político de la comunidad para organizarse como Estado, con su gobierno comunitario, esté escrito en la Constitución General de la República, en las Constituciones locales y en las Leyes Orgánicas Municipales.

De esta manera, el derecho de la comunidad social se convierte también en obligación: la comunidad concreta no puede **no** organizarse como Estado, así como los ciudadanos de esa misma comunidad no pueden dejar de estar organizados como municipio, como entidad federativa y como Federación, y no pueden abstraerse de sus derechos y obligaciones, establecidos en las normas

jurídicas de cada uno de estos órdenes de Estado. Si la pertenencia a la comunidad concreta fuese voluntaria para el ciudadano y no obligatoria, entonces no sería Estado, sino una simple congregación de personas. A manera de ejemplo sencillo pero contundente: si el pago de impuestos fuese voluntario, el Estado no podría existir, tal y como lo establece el artículo 31 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; que son obligaciones de los ciudadanos contribuir al gasto público.

El municipio es una forma sustancial de vida pública, que suscita en los ciudadanos múltiples y constantes experiencias, al ser la figura que se encuentra en mayor contacto con éstos.

El municipio como ya he puntualizado está formado por elementos que son; el territorio, la población, el gobierno. El territorio es en las corporaciones comunales su elemento físico-material, entendiéndose por tal la extensión o ámbito superficial donde los órganos de la Institución ejercen su dominio. Sin territorio no puede haber municipio. Es axiomático que este elemento constituye un factor primordial para su configuración.

Dos funciones posee el territorio municipal, a semejanza del territorio del Estado; la positiva y la negativa. La primera consiste en que dentro de su circunscripción puede el municipio realizar todas sus funciones, atender sus necesidades locales, aplicar sus ordenanzas y acuerdos; la segunda, de carácter limitativo, estriba en que ningún otro cuerpo municipal puede detentar y ejercer atribuciones en el interior de la jurisdicción territorial que pertenece a una entidad comunal determinada.

Los municipios, para gobernarse en lo interno, han establecido su propia división territorial, por lo regular en las leyes orgánicas municipales. De esta manera en el Estado de México la Ley Orgánica, (vigente del año 2003 dos mil tres), señala "en el artículo 8º que: la división territorio de los municipios integra por la cabecera municipal, y por las delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores

y manzanas, con la denominación, extensión y límites que establezcan los ayuntamientos”.<sup>73</sup> En Veracruz en su respectiva ley, (vigente del año 2003), establece “el artículo 10 de su ley que el territorio de los municipios se constituirá por la cabecera, manzana, congregación y ranchería”<sup>74</sup>. suministrando el concepto de cada una de ellas. La Ley Orgánica de Campeche (vigente del año 2003), el artículo 3º del ordenamiento respectivo “dispone de manera no muy clara que cuando la extensión o densidad de la población lo exijan, el municipio podrá subdividirse en secciones municipales y comisarías”.<sup>75</sup>

La población municipal es el elemento humano, significa alrededor del concepto de lo vecinal. Tiene el carácter de vecino, en el recto sentido gramatical, el que habita con otros en el mismo pueblo, barrio o casa; al hablar de vecindad se presume la contigüidad material de familias y edificios que forman una agrupación en mayor o menor medida identificable. “Es el mismo contacto vecinal el que ocasiona necesidades especiales y problemas particulares de diversa índole”.<sup>76</sup>

Así sucede en la legislación municipal de nuestro país, que por regla general exige un número mínimo de pobladores para crear un municipio.

Para ser vecino, las leyes orgánicas municipales, exigen el que una persona establezca su domicilio en el municipio por un determinado tiempo. La mayoría de las leyes orgánicas demanda el término de seis meses; así sucede en las Constituciones de los Estados Libres y Soberanos de Puebla (vigente hasta el año 2003), (art 8º), Campeche (art 27), Nayarit (art 11), por mencionar algunos ejemplos.

El gobierno municipal, para resolver todas aquellas cuestiones que le son propias, debe gozar de cierta autonomía, misma que el Estado debe reconocerle y

---

<sup>73</sup> Ley Orgánica del Estado de México, vigente del año 2003.

<sup>74</sup> Ley Orgánica del Estado de Veracruz, vigente del año 2003.

<sup>75</sup> Ley Orgánica del Estado de Campeche, vigente del año 2003.

<sup>76</sup> Cfr. “Marco Jurídico y Reglamentación Municipal”, Guía Técnica, cit, num.2, p 34.

asegurarle, por lo que se refiere a México según lo establecido en el párrafo primero de la fracción I del artículo 115 constitucional, la autoridad gubernamental en el municipio encarna esencialmente en el ayuntamiento, que es la única forma de gobierno prevista en la norma constitucional.

Desde luego, no basta sólo el ayuntamiento para gobernar, se requiere también de la administración municipal, por eso en los municipios existe también un cuerpo amplio de funcionarios municipales que se encargan de apoyar a los miembros del ayuntamiento y de atender cotidianamente los servicios públicos.

En cuanto al elemento denominado capacidad económica, ésta consiste básicamente en que el municipio posea un patrimonio y una hacienda pública propios. Entre la hacienda y el patrimonio municipales existe una relación de todo a parte. En el concepto de hacienda se comprenden los ingresos, los egresos, la deuda pública y se concluye con el patrimonio municipal. En cuanto al patrimonio, se refiere al conjunto de bienes, derechos e inversiones que son propiedad del municipio.

El fin de la entidad comunal es su elemento teleológico y que consiste en el bien común de todos los habitantes de la municipalidad.

Ya que se está refiriendo a los elementos del municipio no podemos dejar pasar por alto la autonomía de la cual disfruta, entendiendo así por autonomía que proviene de “autos”, que significa, por sí mismo, y “nomos” ley, es decir que consiste en la facultad que tiene una persona para darse sus propias normas, sea un individuo, una comunidad o un órgano del Estado. A los municipios del país se les considera autónomos porque encarnan un ámbito de gobierno propio, así como porque en ellos se sustenta la organización territorial y administrativa del país. Aun cuando la constitución vigente no mencione el término autonomía de manera expresa, de su regulación constitucional, y específicamente del artículo 115, puede

deducirse las principales implicaciones de dicho principio en nuestro régimen político.

En tales términos, el principio autonómico del municipio se manifiesta en varios aspectos: "a) **autonomía del gobierno o política**, que se ejerce a través de una organización política 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 hacienda de carácter público".<sup>77</sup>

Resultando importante mencionar que el municipio cuenta de igual manera con democracia, misma que propone la participación inmediata y constante de los gobernados en la gestión del ente comunal, teniendo como antecedente de esto las elecciones que son apoyadas por la teoría democrática que sostiene que no basta el sólo hecho de que la ciudadanía elija a sus representantes, sino que es menester que se involucre en las actividades mismas del gobierno y efectúe sobre ellas una supervisión cercana.

Las elecciones municipales siguen siendo hasta ahora el procedimiento más efectivo que tienen los ciudadanos para hacerse oír y participar. Cuando se celebran comicios para renovar ayuntamientos, se aspira igualmente a que se cumplan las mismas finalidades que el Derecho Electoral les asigna en otros ámbitos, es decir, producir representación, producir gobierno y producir legitimación. Respecto de las elecciones nuestra Carta Magna señala en su artículo 116 fracción V que debe garantizarse el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como regirse por los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.

---

<sup>77</sup> Documento de Internet. URL: <http://www.nl.gob.mx>. Diciembre del año 2003.

Los municipios también cuentan con organismos entre los que se encuentran: a) **comités de manzana**, que pueden contar con un jefe de manzana, un secretario y tres vocales; b) **asociación de colonos**; c) **junta de vecinos** en cada barrio, pueblo o localidad del municipio y d) **consejo de colaboración**, integrado por las juntas de vecinos, presidentes de cada barrio, pueblo o localidad del municipio.

Los organismos mencionados con antelación cuentan con reglamentos municipales mismos que para su elaboración deberán tomar en cuenta la opinión de la comunidad, situación que se contempla en las leyes de los Estados como el de Nuevo León, (art 166, fracción V); Campeche (art 146, fracción V); Coahuila (art 175, fracción V), (vigentes hasta mayo del año 2003). Por otra parte, en algunas otras leyes orgánicas se señala que la revocatoria del mandato de alguno o algunos de los miembros del ayuntamiento puede ser solicitada por un ciudadano o grupo de ciudadanos. Para el caso de Nuevo León en el artículo 57 y en el de Baja California Norte, en el artículo 31.

## **2.10 Marco Jurídico del Municipio**

El municipio se encuentra inmerso en un conjunto de disposiciones jurídicas contenidas en ordenamientos de diversos niveles. Tiene su origen y fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en ella se consagran los principios que deben ser comunes a todos los municipios de la República Mexicana.

Nuestra carta magna, dentro de la soberanía de los estados, establece el principio de que éstos, a través de sus legislaturas locales, incorporaran a sus leyes propias, normas jurídicas que deberán regular la vida y desarrollo de las comunidades municipales, considerando ese punto de partida y origen constitucional, el marco jurídico general del municipio se compone de la siguiente manera:

- a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas leyes reglamentarias de su propio articulado.
- b) Constituciones Locales, así como diversas leyes y reglamentos
- c) Leyes orgánicas municipales.
- d) Bases normativas de los congresos estatales
- e) Disposiciones administrativas de los ayuntamientos.

Las normas constitucionales del marco jurídico municipal, antes esquematizadas, reconocen la personalidad jurídica y la facultad reglamentaria del municipio. Esta personalidad se debe de entender que el municipio está sujeto de derechos y obligaciones y con capacidad propia para intervenir en todos los actos de su competencia.

Se establece que dicha atribución permite al municipio celebrar convenios con los estados; celebrar acuerdos con otros municipios y estados en el ámbito de su competencia y jurisdicción, en general el municipio posee capacidad para resolver todos los problemas económicos, sociales y culturales que afecten a su comunidad.

Los ayuntamientos no tienen autonomía para legislar, únicamente están facultados para normas sus competencias internas o leyes que expidan los congresos de los estados. Unos de los aspectos fundamentales sobre la autonomía municipal será revisar las atribuciones legislativas del cabildo y aquellos ordenamientos jurídicos de su competencia que actualmente no están bajo su control.

Por lo que respecta al fundamento del municipio lo encontramos en la Carta Magna artículo 115 que establece textualmente: <sup>78</sup>

*“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 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 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.*

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

*Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender y revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus*

---

<sup>78</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10ª Ed. Secretaría de Gobernación, Vigente 2003. pp. 117 a 122

*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 proceda que entre en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designaran de entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos; estos consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.*

El municipio como base de división territorial y de organización política y administrativa del Estado, no puede dividir su territorio en delegaciones, ya que el mandato constitucional prohíbe cualquier otra forma de gobierno. El municipio se autogobierna por sus vecinos, a través de un ayuntamiento, cuyos integrantes son el presidente municipal, síndico y regidores de acuerdo a lo establecido en cada legislación estatal, designados por sufragio popular, se prohíbe la reelección inmediata de cualquiera de los integrantes del ayuntamiento que hayan estado en funciones, esto obedece a la demanda maderista que dio inicio a la revolución y tenía como lema "sufragio efectivo no reelección".

Por otra parte, el municipio tiene seguridad jurídica para sus integrantes, porque garantiza la estabilidad y la permanencia de las autoridades municipales, impidiendo que puedan ser removidas sin causas señaladas legalmente como falta grave, además se impide que sustituyan a los miembros en forma arbitraria, ya que la ley establece la forma en que sustituirán cuando falte alguno o bien cuando falte todo el ayuntamiento. Se prohíbe a los Estados y a la Federación la posibilidad de que designen autoridades que supervisen, vigilen o controlen a los Ayuntamientos,

esto es como consecuencia de los abusos de los jefes políticos que se han dado a través de la historia.

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

*Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen en 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 de 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 convenio que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento;*

*c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refiere tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;*

*d) El procedimiento y 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 esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y*

*e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con 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.*

El artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le da personalidad jurídica al municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones ya que es una persona colectiva de Derecho Público, con capacidad de goce y de ejercicio, para realizar los actos jurídicos de su competencia. El Ayuntamiento tiene facultades para expedir preceptos de carácter general, para regular su organización interna, las relaciones con motivo de la prestación de servicios públicos de su competencia, las relaciones entre sus vecinos y los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y sus disposiciones administrativas dentro de su competencia jurisdiccional y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

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

*a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y exposición de sus 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 y jardines y su equipamiento.*
- h) Seguridad pública, en 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.*

*Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz 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. Asimismo, 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 preste o ejerza 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.*

En la fracción III especifica cuáles son los servicios públicos a cargo del municipio, y éstos son los que requieren los vecinos para satisfacer sus necesidades básicas de acuerdo a su capacidad administrativa y financiera y en

caso de que el municipio no pudiera prestar esos servicios directamente lo hará celebrando convenios con el Estado.

*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 alguna 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 determine 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 en 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, 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.*

*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.*

*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,*

Uno de los problemas del ayuntamiento es el económico, por ende los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se integrará por los rendimientos de los bienes que le pertenezca, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso, las relativas a la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división y mejoras, las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones relativas, ni concederán exenciones en relación a las mismas ni tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones subsidios respecto de las mencionadas contribuciones. Sólo los bienes de dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

*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 urbano municipal.*

- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.*
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional, deberán asegurar la participación del municipio.*
- d) Autorizar, controlar y vigilar la autorización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;*
- e) Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana;*
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones.*
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;*
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; 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 fueren necesarios.*

Los municipios están facultados para formular aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construir, participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

*VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y*

*regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.*

*VII.- La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el gobernador del Estado le trasmita 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;*

La policía municipal estará al mando del presidente municipal para que lleve a cabo su tarea de vigilancia de acuerdo a los planes de desempeño de cada ayuntamiento, y en forma directa acatará las ordenes del gobernador de cada Estado, cuando el orden público se vea amenazado por fuerza mayor y altere el orden de los vecinos de cada estado.

*VIII.- Las leyes de los Estados introducirá 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”.<sup>79</sup>*

Las luchas de los trabajadores por sus derechos se fue logrando a través de varios movimientos sociales y el entonces Presidente López Mateos, reconoció esos derechos laborales, agregando el apartado “B” del artículo 123 de la

---

<sup>79</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10ª Ed. Secretaría de Gobernación, Vigente del año 2003. pp. 117 a 122

Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, en donde se regulan las disposiciones de la Ley Burocrática.

**\*anexo a las reformas del artículo 115.**

## **2.11 Ejemplos de algunas constituciones locales**

Los estados tienen como ley básica y fundamental para regular la organización del gobierno interior de su territorio y los derechos y obligaciones de su población, su constitución local, ésta tiene que respetar los principios y bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente del año 2003), conforme a lo dispuesto en su artículo 41 que señala; “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos y por los dos estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particularidades de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”.<sup>80</sup>

“En las constituciones locales se establecen los lineamientos generales para el municipio, en tanto que las leyes orgánicas se encargan de regular en detalle cada uno de sus elementos, así como establecen normas para sus actividades”.<sup>81</sup>

Las disposiciones de las Constituciones locales, siguen por lo regular los preceptos que se han formulado en la constitución federal, aunque de manera un poco más extensa de este modo dedican todo un capítulo a los municipios como lo hacen los estados de Guanajuato, Estado de México, Jalisco, Michoacán y Baja California (vigentes del año 2003), en donde reconocen al ayuntamiento como

---

<sup>80</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10ª Ed. Secretaría de Gobernación, Vigente 2003. p. 53.

<sup>81</sup> Robles Martínez, Reynaldo, “El municipio”, Edit. Harla. p. 257.

forma de gobierno, establecen requisitos para sus titulares, y algunos textos incluyen disposiciones sobre el patrimonio y la hacienda municipal, así como la desaparición y suspensión del ayuntamiento.

Para que se tenga una somera idea del contenido actual de algunas Constituciones Locales vigentes hasta el año 2003, y que se refieren al municipio citare algunos ejemplos:

*“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO.*

*ARTÍCULO 117.- A los ayuntamientos compete:*

*1.- Expedir de acuerdo con las bases normativas que establezca el congreso del Estado, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.*

*LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO*

*“ARTÍCULO 16.- Compete al ayuntamiento:*

*I a X.-...*

*XVI.- Expedir su Reglamento Interior, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General:*

*XVII a XXVI.-...*

*XXVII.- Proponer la apertura o ampliación de las Vías Públicas y decretar la Nomenclatura de Calles, Plazas y Jardines Públicos, así como el alineamiento y numeración Oficial de Avenidas y Calles, conforme al Reglamento correspondiente;*

*XXVIII a XXX.-...*

*ARTÍCULO 17.- Compete al Presidente Municipal;*

*I a VIII.-...*

*IX.- Publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones de Observancia General;*

*X a XVI.-...*

**TÍTULO SEXTO CAPÍTULO ÚNICO: DE LAS NORMATIVAS MUNICIPALES.**

*ARTÍCULO 76.- Los ayuntamientos expedirán, dentro de sus respectivas jurisdicciones Reglamento Interior, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General de acuerdo con las bases que establece este título.*

*ARTÍCULO 77.- El Reglamento Interior es el conjunto de normas que estructuran la organización y funcionamiento de cada Ayuntamiento.*

*ARTÍCULO 78.- Los Bandos de Policía son las Normas expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el orden y la seguridad pública.*

*ARTÍCULO 79.- Los Bandos de Buen Gobierno son las Normas Expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el buen funcionamiento y adecuada prestación de los Servicios Públicos Municipales.*

*ARTÍCULO 80.- Son Reglamentos, el conjunto de normas dictadas por el Ayuntamiento para proveer, dentro de la esfera de su competencia a la ejecución o aplicación de las leyes y disposiciones en materia municipal.*

*ARTÍCULO 83.- La expedición de Bandos y Reglamentos es de competencia exclusiva de los ayuntamientos.*

*ARTÍCULO 84.- El Reglamento Interior, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones administrativas de Observancia General, para ser obligatorios, deberán ser publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del estado.*

*ARTÍCULO 85.- El Reglamento Interior del Ayuntamiento, señalará el procedimiento de Discusión y Aprobación de los Bandos, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General".<sup>82</sup>*

#### **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE HIDALGO**

*"ARTÍCULO 141.- Son Facultades y obligaciones del Ayuntamiento;*

*I.-...*

*II.- Expedir de acuerdo con las bases normativas que establezca el Congreso del Estado, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.*

#### **LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE HIDALGO**

*ARTÍCULO 38.- Son facultades y obligaciones de Los Ayuntamientos:*

*I.-...*

*II.- Expedir el Reglamento interior en los siguientes términos:*

*a) a i).-...*

*III a XXI.-...*

---

<sup>82</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Guanajuato, vigente del 2003, Edit. Fondo de Cultura Económica.

*XXII.- Los municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar o administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones jurisdiccionales territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del ARTÍCULO 27 de la Constitución General de la Republica, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.*

*XXIII y XXIV.-...*

*ARTÍCULO 85.- Los municipios organizarán y reglamentarán la administración, funcionamiento, conservación o explotación de los servicios públicos, considerándose enunciativamente y no limitativamente como tales, los siguientes:*

*I.- Rastro;*

*II.- Panteones;*

*III.- Limpia;*

*IV.- Seguridad Pública;*

*V.- Alumbrad;*

*VI.- Tránsito;*

*VII.- Conservación de Obras de Interés Social;*

*VIII.- Suministro y Abastecimiento de Agua Potable;*

*IX.- Registro Civil;*

*X.- Obras Públicas;*

*XI.- Plano Regular;*

*XII.- Comercio y Mercado;*

*XIII.- Transportes;*

*XIV.- Parques y Jardines;*

*XV.- Legislación Municipal;*

*XVI.- Sanidad Municipal;*

*XVII.- Espectáculos.*

*Estos servicios podrán prestarse con el concurso del Gobierno del Estado cuando así fuere necesario y lo determinen las Leyes;*

#### **TITULO SEXTO: LEGISLACIÓN MUNICIPAL.**

**CAPÍTULO ÚNICO: DE LOS BANDOS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO, LOS REGLAMENTOS, CIRCULARES Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE OBSERVANCIA GENERAL.**

*ARTÍCULO 120.- Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberá establecer la Legislatura del Estado, Los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones; y los Presidentes Municipales, los deberán promulgar en los términos que establece la ley.*

*ARTÍCULO 121.- Los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Los Reglamentos Circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general podrán modificarse cuando se cumplan los requisitos de su aprobación expedición y promulgación y lo requieran las circunstancias y necesidades de seguridad, buen gobierno y administración municipal.*

*ARTÍCULO 122.- El Ejecutivo del Estado podrá asumir, en forma transitoria y cuando lo estime conveniente, el mando de los organismos de Seguridad Pública y Tránsito en los Municipios.*

*ARTÍCULO 123.- Los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Los Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, deberán darse a la publicidad en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para que tengan plena vigencia estableciéndose la fecha en que se inicie su obligatoriedad".<sup>83</sup>*

#### **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DEL ESTADO DE MEXICO.**

*"ARTÍCULO 70.- Corresponde a la legislatura: I a III.-...*

*IV.- Dictar todas las leyes necesarias para el funcionamiento de los municipios, y establecer las bases normativas par ala expedición de los Bandos de Policía Y Buen Gobierno. Reglamentos, Circulares y Disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones:*

*V a XLIV.-,...*

---

<sup>83</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Hidalgo, Edit. Fondo de Cultura Económica

*ARTÍCULO 142.- Los Ayuntamientos desempeñaran dos series de funciones:*

*Las de Legislación para el régimen, gobiernos y administración del municipio, y las de inspección concerniente al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten.*

*ARTÍCULO 143.- Los Ayuntamientos dictaran todas las normas que requieran el régimen, el gobierno y administración del municipio, con las limitaciones que contenga la Ley Orgánica Municipal y otros ordenamientos.*

#### *LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.*

*ARTÍCULO 31.- Son atribuciones del ayuntamiento:*

*I.- Expedir y reformar el bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, presentación de los servicios públicos y en general, para el cumplimiento de sus atribuciones:*

*II a XXXVIII.-...*

#### *TTITULO VI; DE LA REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL.*

##### *CAPÍTULO PRIMERO: DEL BANDO Y LOS REGLAMENTOS.*

*ARTÍCULO 160.- Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal y los presidentes municipales lo promulgaran y difundirán en la Gaceta Municipal y por los medios que estime convenientes;*

*El 5 de febrero de cada año el presidente municipal acompañado de los demás miembros del ayuntamiento en acto solemne dará publicidad al bando municipal o sus modificaciones.*

*ARTÍCULO 161.- El bando municipal regulará y deberá contener las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración municipales.*

*ARTÍCULO 162.- El Bando Municipal regulará al menos lo siguiente:*

- I.- Nombre y escudo del municipio;*
- II.- Territorio y organización territorial y administración del municipio;*
- III.- Población del municipio;*
- IV.- Gobierno Municipal, autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento;*
- V.- Servidores públicos municipales;*
- VI.- Desarrollo económico y bienestar social;*
- VII.- Protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente;*
- VIII.- Actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares;*
- IX.- Infracciones, sanciones y recursos;*
- X.- Las demás que se estimen necesarias.*

*ARTÍCULO 163.- El Bando Municipal podrá modificarse en cualquier tiempo, siempre y cuando se cumpla los mismos requisitos de su aprobación y publicación.*

*ARTÍCULO 164.- Los ayuntamientos podrán expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal.*

*ARTÍCULO 165.- Los bandos, sus reformas y adiciones, así como los reglamentos municipales deberán promulgarse estableciendo su*

*obligatoriedad y vigencia y darse a la publicidad en la Gaceta Municipal y en los medios que se estime conveniente.*<sup>84</sup>

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO.

*“ARTÍCULO 36.- ... II.- Los ayuntamientos están facultados para expedir y aplicar los Bandos de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares, y disposiciones administrativas de observancia general, deberán darse a la publicidad en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para que tengan plena vigencia estableciéndose le fecha en que se inicie su obligatoriedad.*

#### LEY ORGÁNICA MUNICIPAL, REGLAMENTARIA DEL TÍTULO QUINTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO.

*ARTÍCULO 39.- Son Obligaciones y Facultades de los ayuntamientos las siguientes;*

*1 y 2*

*3.- Expedir y aplicar sus Presupuestos de Egresos, Reglamento Interior, Bando de Policía y Buen Gobierno y en general los Reglamentos Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General, que sean necesarias para organizar, administrativamente, la vida municipal y el funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos municipales, conforme a las bases establecidas en el Título Tercero, Capítulo I, de esta Ley, debiendo Enviar a la Biblioteca del Congreso del Estado, un ejemplar de los Reglamentos, Ordenanzas y Bandos de Policía y Buen Gobierno, que expidan y publiquen.*

*4 a 46...*

*II.-...*

---

<sup>84</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México. Vigente del 2003, Edit. Fondo de Cultura Económica.

*ARTÍCULO 40.- Corresponde al Presidente la Función ejecutiva de los Ayuntamientos. Tendrá las siguientes obligaciones y facultades:*

*I.- Son Obligaciones del Presidente Municipal;*

*1 a 8.-...*

*9.- Cumplir y hacer cumplir los reglamentos Municipales cuidando que se de el cumplimiento a lo establecido en la parte final del numeral 3 de la fracción I del ARTÍCULO 39 de esta Ley; calificar las faltas e imponer a los infractores, con sujeción a las bases que enseguida se expresan, las sanciones que corresponda, en los términos del ARTÍCULO 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pudiendo delegar estas facultades, en cualquier servidor publico Municipal, previa aprobación del cabildo.*

*a) Los Reglamentos, Ordenanzas y Bandos Municipales de policía y buen Gobierno, que impongan sanciones corporales, deberán publicarse en la Gaceta Municipal y en uno o más periódicos de la localidad, e imprimirse y ponerse a la venta a precios de costo, en la Tesorería Municipal. Si no hubiere periódicos locales, la publicación se hará fijando en los lugares públicos, copia autorizada de esas disposiciones;*

*b) Ningún Bando de Policía y Buen Gobierno u Ordenanza que imponga sanciones corporales regirá, sino pasado tres días de su publicación;*

*c) Las infracciones a Bandos de Policía y Buen Gobierno y Ordenanzas Municipales, se castigaran con multa o arresto hasta por 36 horas, si el infractor no pagase la multa que se le hubiese impuesto;*

*d) Los empleados, jornaleros y obreros, no podrán ser castigados con multa que exceda del importe de su jornal o salario de un día;*

*e) Para el pago de la multa, se concederá al infractor un plazo hasta de tres días, pero si hubiere temor fundado de que se oculte para eludir la sanción, o no fuere conocido, se le requerirá desde luego y en caso de que no haga el pago, se le impondrá el arresto correspondiente;*

*f) Si el infractor fuere persona conocida, fácilmente localizable en la población y no hubiere temor de que se ausente u oculte, se le emplazara para que comparezca ante la autoridad a una hora y día determinados, haciéndose constar en una boleta que al efecto se expida. Si el infractor no acudiere a la cita, se le hará comparecer por medio de la policía y se considerará su desobediencia como circunstancia agravante de la falta;*

*g) Cuando se trate de falta a los Reglamentos Municipales y de Policía y Buen Gobierno, sólo podrá efectuarse la detención del infractor, cuando se le sorprenda infraganti, debiendo poner sin demora, a disposición de la autoridad que deba conocer de la falta;*

*10 a 22.-...*

*II.-...*

*ARTÍCULO 36.- La expedición de las normas a que se refiere el ARTÍCULO anterior se sujetará al procedimiento que se sigue:*

*I.- En las deliberaciones para la aprobación de las Normas y los reglamentos Municipales, únicamente participaran los Regidores y el Secretario General del Ayuntamiento, este último sólo con voz informativa.*

*Quando se rechace por el Cabildo la iniciativa de una Norma Municipal, no podrá presentarse de nueva cuenta para su estudio, en un término menor de seis meses;*

*II.- Para que un Proyecto de Norma Municipal se entienda aprobado, es preciso el voto en sentido afirmativo, tanto en lo general como en lo*

*particular, de la mayoría de los regidores que participen en Sesión en que se ha sometido la votación;*

*III.- Aprobado por el Cabildo, en los Términos del párrafo anterior un proyecto de norma, pasará al Presidente Municipal para el efecto de su obligación promulgación;*

*IV.- Ninguna Norma expedida por los ayuntamientos será obligatoria antes de su publicación, la que deberá hacerse en la Gaceta Oficial del Municipio; cuando no la haya, en el periódico Oficial El Estado de Jalisco, así como uno de los de mayor circulación en el Municipio y en los lugares visibles en la Cabecera Municipal, Delegaciones y Agencias Municipales, lo cual certificará el Secretario del Ayuntamiento;*

*V.- Salvo disposición en contrario, las Normas Municipales entrarán en vigor, simultáneamente en todo el Municipio, al tercer día de su publicación;*

*Las Normas y Reglamentos Municipales que expida los ayuntamientos, en ningún caso, podrán controvertir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Particular del Estado o las Normas que de ella emanen. La reglamentación orgánica de los Municipios deberá contener las normas de observancia general que requiere la administración Municipal; y*

*VI.- Los reglamentos emanados de los Ayuntamientos podrán modificarse en cualquier tiempo, siempre que se cumplan los requisitos de su aprobación, expedición y promulgación.*

*ARICULO 37.- Los Cabildos enunciativamente, tendrán facultades para reglamentar en materia de;*

*I.- Servicios Públicos Municipales enunciados en el ARTÍCULO 97 de esta ley;*

*II.- Asistencia social;*

*III.- Habitación Popular, Fomento y Promoción Económica;*

*IV.- Promoción Cultural, Festividades y Espectáculos Públicos;*

*V.- Obras Públicas y Construcciones;*

*VI.- Salubridad e Higiene;*

*VII.- Turismo;*

*VIII.- Ecología, Saneamiento y Acción contra la Contaminación ambiental; y*

*IX.- En las demás que señalen las Leyes.*

*ARTÍCULO 39.- Son obligaciones y facultades de los Ayuntamientos las siguientes;*

*I.- Son obligaciones;*

*1 y 2.-...*

*3.- Expedir y aplicar sus presupuestos de Egresos, Reglamento interior, Bando de Policía y Buen Gobierno, y en general los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General, que sean necesarias para organizar, administrativamente la vida municipal y el funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos municipales, conforme a las bases establecidas en el Título Tercero, Capítulo I, de esta Ley; debiendo enviar a la biblioteca del Congreso del Estado, Un ejemplar de los Reglamentos Ordenanzas y Bandos de Policía y Buen Gobierno, que expidan y Publiquen.*

*4 a 19.-...*

*20.- Dictar medidas y cuidar el orden y seguridad en los lugares públicos de diversión y espectáculo, otorgar las licencias correspondientes y autorizar*

*los precios de acceso a los mismos, de su buen funcionamiento, así como la observancia de los horarios y precios autorizados y en general el cumplimiento de los reglamentos gubernativos aplicables.*

*21 a 44.-...*

*45.- Expedir y aplicar, con base a la ley de Servidores Públicos para el Estado de Jalisco y sus Municipios, los reglamentos y disposiciones necesarias para regir las relaciones de trabajo entre el municipio y sus servidores públicos, así como prestar acorde a sus posibilidades, el servicio de Seguridad Social a favor de los referidos servidores públicos.*

*46.-...*

*II.-...*

*ARTÍCULO 40.- Corresponde al Presidente la función ejecutiva de los Ayuntamientos. Tendrá las siguientes obligaciones y facultades:*

*I.- Son Obligaciones del Presidente Municipal:*

*1 a 8.-...*

*9.- Cumplir y hacer cumplir los Reglamentos Municipales cuidando que se de el cumplimiento a lo establecido en la parte final del numeral 3 de la fracción I del ARTÍCULO 39 de esta ley, calificar las faltas e imponer a los infractores, con sujeción a las bases que en seguida se expresa, las sanciones que correspondan, en los términos del ARTÍCULO 21, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pudiendo delegar estas facultades, en cualquier servidor publico Municipal, previa aprobación del Cabildo.*

*a) Los Reglamentos, Ordenanzas y Bandos Municipales de Policía y Buen Gobierno, que impongan sanciones corporales, deberán publicarse en la*

*Gaceta Municipal y en uno o mas periódicos de la localidad, e imprimirse y ponerse a la venta a precios de costo, en la Tesorería Municipal, sin hubiere periódicos locales, la publicación se hará fijando en los lugares públicos, copia autorizada de estas disposiciones:*

*b) Ningún Bando de Policía y Buen Gobierno u Ordenanza que imponga sanciones corporales regirá, sino pasado tres días de su publicación;*

*c) Las infracciones a Bandos de Policía y Buen Gobierno y Ordenanzas Municipales, se castigara con multa o arresto hasta por 36 horas, si el infractor no pagase la multa que se le hubiere impuesto;*

*d) Los empleados, jornaleros y obreros, no podrán ser castigados con multa que exceda del importe de jornal o salario de un día.*

*Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá el equivalente de un día de ingreso.*

*e) Para el pago de la multa, se considera al infractor un plazo hasta de tres días, pero si hubiere temor fundado de que se oculte para eludir la sanción, o no fuere conocido, se le requerida desde luego y en caso de que no haga el pago se le impondrá el arresto correspondiente.*

*ARTÍCULO 116.- En los términos del artículo 38 fracción V, de la Constitución Política Local, los Ayuntamientos del Estado, están facultados para otorgar permisos y licencias de construcción, así como expedir y aplicar el reglamento respectivo, debiendo contemplar en su estructuración, como capítulos básicos, los siguientes;*

*I.- Las vías publicas y planes de Desarrollo Urbano, en relación al otorgamiento de los permisos y licencias de construcción;*

*II.- De la solicitud, para el otorgamiento de los permisos o licencias de construcción a) requisitos b) justificantes de propiedad o legitimad en la*

*posesión c) Planos autorizaciones de otras autoridades, cuando lo disponga la ley d) memorias descriptivas e) instalaciones diversas y f) casos de excepción;*

*III.-...*

*IV.- Usos y conservación de edificios y predios, pudiendo contenerse en este renglón a) acontecimientos b) Construcciones peligrosas c) usos peligrosos d) malsanos y molestos e) materiales peligrosos y f) protección contra incendios;*

*V a XI.- ...”<sup>85</sup>*

## **2.12 Leyes orgánicas municipales.**

La Ley Orgánica Municipal como norma jurídica contiene las disposiciones que regulan la vida municipal y que se relacionan principalmente con: “el funcionamiento, facultades y obligaciones de los ayuntamientos; facultades y obligaciones del presidente municipal, síndico y regidor; la integración de comisiones y ramos de la administración pública municipal; la suplencia o inhabilitación de sus miembros; las divisiones del territorio y sus poblados; los órganos auxiliares, las principales dependencias de la administración municipal; los servicios públicos municipales; las condiciones para contratar y realizar empréstitos, adquirir o enajenar bienes”.<sup>86</sup>

Además dispone lo referente a la expedición de reglamentos y bandos específicos; las sanciones; medidas de seguridad pública; recursos administrativos; las condiciones y facultades para celebrar convenios de coordinación con otros municipios y con el Estado.

---

<sup>85</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco, Vigente de 2003. Edit. Fondo de Cultura Económica.

<sup>86</sup> González Oropeza, Manuel. “La autonomía municipal, vista por las legislaturas locales”, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, cit, p 507.

En la mayoría de la leyes orgánicas están conformadas por 111 artículos y dividida en 16 capítulos en donde se contempla de manera específica la vida municipal, y reglamenta tanto las disposiciones contenidas en la Constitución Federal, como las contenidas en la Constitución Política del Estado.

En estas leyes se encargan de regular los elementos del municipio, sus actividades y principales servicios que tienen a su cargo, revelan mayor dinamismo, en algunos estados de la república se les denomina Códigos Municipales; y en otros se les da el nombre de leyes orgánicas para la administración municipal.

Entre los principales aspectos que regulan las leyes orgánicas están los siguientes:

- 1.- Disposiciones generales; definición del municipio, sus elementos, división territorial, y población municipal.
- 2.- Gobierno Municipal, instalación e integración del ayuntamiento, facultades y obligaciones del presidente municipal, síndicos y regidores; funcionamiento del ayuntamiento.
- 3.- Administración pública municipal, estructura administrativa; secretaría y tesorería municipales; dependencias administrativas en general, administración paramunicipal y empresas paramunicipales.
- 4.- Hacienda municipal, ingresos municipales; patrimonio municipal, bienes municipales y presupuesto municipales.

Pese a que existe una cierta uniformidad en las leyes orgánicas municipales, se advierte que en varias de ellas se ha dedicado buena parte de sus articulados a regular de manera detallada aspectos vinculados con la esfera administrativa, la planeación, el desarrollo o la participación ciudadana.

Estas leyes locales tienen mecanismos de coordinación respecto de ciertas actividades económicas, políticas o sociales que se relacionan con el municipio.

En el aspecto financiero, a los referidos cuerpos legislativos está encomendada la expedición de las leyes de Hacienda municipal, la aprobación de la Ley de Ingresos Municipales y del Presupuesto de Egresos, así como la cuenta pública que se rinde cada año por los ayuntamientos.

En el ámbito Electoral, las leyes electorales municipales son de gran importancia para la vida política del municipio, ya que rigen la renovación de los integrantes de los ayuntamientos cada tres años por lo cual regulan el proceso electoral municipal.

Para el gobierno municipal se establecen lineamientos generales en la parte inicial y en la fracción I del artículo 115 constitucional, se expresa que los estados han adoptado 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.

Esto no quiere decir que los estados no puedan utilizar otros criterios para subdividirse como sucede con la desconcentración administrativa de sus dependencias que opera en varios de ellos o con los distritos que se crean para efectos judiciales.

## **2.12 Facultad Reglamentaria Del Municipio**

Concepto de reglamento.

Es importante señalar el principio de la potestad reglamentaria o facultad reglamentaria.

“Jurídicamente, la aparición de una potestad reglamentaria en manos de la administración tiene como precedente los poderes atribuidos al Monarca antes de la aparición del estado de derecho y frente a los testamentos y cortes populares. Con el establecimiento de la división de poderes, la potestad reglamentaria se configura inicialmente como pura y simple ejecución de la ley. Todo el ámbito legislativo era monopolizado por los Parlamentos, y quedaba tan solo en manos de la administración la ejecución de las leyes, interponiendo para la aplicación de sus superiores mandatos, disposiciones de rango reglamentario. Mas adelante, al hilo conductor de la restauración monárquica francesa: “Posteriormente a la revolución, aparecen potestades reglamentarias en manos del monarca, con un cierto carácter independiente en línea con la posición que en aquella coyuntura histórica asignabas al Rey.”<sup>87</sup>

Existen diversas definiciones de reglamento, pero apuntamos una que “es una norma general, abstracta e impersonal expedida por el Poder Ejecutivo-Federal o estatales, así como por los ayuntamientos con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa”.<sup>88</sup>

Naturaleza Jurídica del Reglamento.

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que el reglamento constituye un acto administrativo, en atención al órgano que lo realiza; pero que desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, es un acto legislativo pues como todos los de esta índole, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales”<sup>89</sup>.

Reglamento administrativo: Dentro de los requisitos teóricos, encontramos que el reglamento, es un acto unilateral emitido por la autoridad administrativa;

---

<sup>87</sup> Mateo, Ramón Martín, “Manual de Derecho Administrativo”. España, edit. Trivium, 13ª, pp 139 y 140.

<sup>88</sup> González Oropeza, Manuel, “Reglamento”. Vid. Diccionario Jurídico Mexicano P-Z, p. 2751.

<sup>89</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación.

crea normas jurídicas generales; debe tener permanencia y vigencia generales; es de rango inferior a la ley y está subordinado a ésta, en el aspecto formal sus requisitos son:

- a) Ser firmado por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento a cuyo ramo compete el asunto.
- b) Tiene que publicarse en el Diario Oficial de la Federación:
- c) Su procedimiento de creación es interno, es decir, dentro de la administración pública.

Estos requisitos son aplicados a los reglamentos estatales y municipales, para la elaboración de estos, comenta Teresita Rendón, “se debe de observar las fases del proceso legislativo las cuales son; iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación y vigencia”.<sup>90</sup>

### **Diferencia entre reglamento y ley.**

Existen profundas diferencias que existen entre ellos, desde el momento en que la ley es un acto formal y materialmente legislativo que emana del Congreso de la Unión y el reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo, que es expedido por el Poder Ejecutivo.

Tena Ramírez considera que el acto materialmente legislativo puede expresarse mediante una ley o un reglamento, estableciendo que la diferencia entre ambos consiste en que el reglamento es un acto secundario y subordinado que hace referencia a una ley y que es expedido por el poder Ejecutivo, estándole vedado “... exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y su espíritu”.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Rendón Huerta Barrera, Teresita. “Derecho Municipal”. Edit. Porrúa. 1985. p. 32.

<sup>91</sup> Tena Ramírez, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”. México, Edit. Porrúa, S.A, Escuela Libre de Derecho, 1994, p. 266.

Gabino Fraga, en su obra de Derecho Administrativo, comenta otra diferencia: “otra diferencia que señala entre la ley y el reglamento y de la que pretende hacerse derivar una distinción en cuanto a la naturaleza jurídica de una y otra, se hace consistir en que el reglamento no puede regular determinadas clases de relaciones, en tanto que la ley sí está facultada para ello”<sup>92</sup>.

### **2.12.1 Clases de Reglamento**

Los reglamentos pueden clasificarse en reglamentos de ejecución, autónomos y de necesidad. Los reglamentos de ejecución tienen por finalidad desarrollar las normas contenidas en las leyes; los reglamentos de ejecución son los que se refieren a la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por finalidad reglamentar las leyes que expida el congreso de la unión.

Andrés Serra Rojas opina que no se requiere de un texto expreso en la Constitución para ejercer la facultad reglamentaria: “En nuestro régimen constitucional el Presidente ejerce la facultad reglamentaria no por delegación del Poder Legislativo, sino en el ejercicio de sus propias facultades, que implican la realización de órdenes y mandatos administrativos”.<sup>93</sup>

### **2.12.2 Reglamentos Autónomos**

Son disposiciones que crean una situación jurídica general, que se expide directamente por el titular del Poder Ejecutivo, para reglamentar preceptos constitucionales. Como ejemplo tenemos en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional que faculta al Presidente de la República para reglamentar de las aguas del subsuelo, su extracción y utilización.

---

<sup>92</sup> Fraga, Gabino. “Derecho Administrativo”. 25ª Ed. México, Edit. Porrúa. 1986. p. 506.

<sup>93</sup> Serra Rojas, Andrés. “Derecho Administrativo”. Editorial Porrúa, 21ª edición, México. p. 132

Lo anterior nos obliga a examinar con detenimiento los artículos 21 y 115 constitucional. Respecto del primero, hay autores que sostienen que los ayuntamientos, con fundamento en dicho precepto, pueden expedir reglamentos gubernativos y de policía, sin que medie una ley, ello con fundamento en el artículo 115 fracción II pueden expedir reglamentos derivados de una ley en la misma materia, como sería el caso del denominado bando de policía y buen gobierno.

### **2.12.3 Reglamentos de Necesidad**

Éstos pueden justificarse únicamente en función de un estado de necesidad, de una situación de emergencia. En nuestro país no se aceptan porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 49 reconoce el Ejecutivo Federal, tiene facultades extraordinarias para legislar, conforme a lo dispuesto en los artículos 29 y 131 segundo párrafo; asimismo en el artículo 73, fracción XVI, el Consejo de Salubridad general está facultado para expedir disposiciones generales en el país en caso de epidemias de carácter grave o de peligro de invasión de enfermedades exóticas.

### **2.13 Ejemplos de Bandos y Ordenanzas**

En el ámbito reglamentario municipal encontramos una gran diversidad de reglamentos administrativos, acuerdos circulares y disposiciones administrativas de observancia general, del cual expondré a continuación el bando de policía y buen gobierno, se trata de un instrumento político-normativo que conjuga las principales reglas que rigen al gobierno municipal. Asimismo regula los principios básicos que propician una cómoda subsistencia dentro de la comunidad, al regular lo relativo a los servicios públicos, pues en el bando se regula la justicia de la barandilla.

Etimológicamente la palabra “bando” se encuentra en la voz alemana “bann”, que significa territorio o aptitud para establecerse en él. En la concepción tradicional, la palabra bando era utilizada para designar el anuncio público de una cosa.

El bando de policía y buen gobierno era conocido en el siglo pasado como reglamento gubernativo, ordenanza de policía; Nava Negrete nos indica “que bando de policía y buen gobierno es el conjunto de reglamentos emitidos por autoridades administrativas a fin de lograr el buen gobierno de las ciudades y en cualquiera comunidad social”.<sup>94</sup>

El diccionario Jurídico Mexicano se puntualiza “que es un ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad pública”.<sup>95</sup>

Como consecuencia de la autonomía jurídica concedida a los ayuntamientos por la constitución, ha encontrado plena justificación la facultad otorgada a dichas corporaciones para expedir ordenamientos de diversa índole, concernientes a la vida municipal y que tradicionalmente habían venido expidiendo. “Entre tales ordenamientos merecen destacarse el bando de policía y buen gobierno, así como los reglamentos municipales que organizan a los órganos de la comuna, la administración o los servicios públicos”.<sup>96</sup>

“Los bandos tienen su antecedente en los antiguos edictos de los municipios o curiales romanos, transformados más tarde en los bandos del municipio medieval español que se aprobaban en la primera sesión del cabildo, los cuales se pregonaban en la ciudad para hacer saber las reglas que presidían la gestión del gobierno comunal correspondiente. Durante mucho tiempo los bandos fueron

---

<sup>94</sup> Nava Negrete, Alfonso. “Reglamento de Policía y Buen Gobierno”. Diccionario Jurídico Mexicano P-Z, 2ª Ed, México, Edit. Porrúa- UNAM. 1985. p. 2304.

<sup>95</sup> Idem. P.2752.

<sup>96</sup> Aragón Salcido, María Inés. “Guía técnica”. 3ª edición, num.2, INAP-CEDEMUN, 1995. p. 77.

dados a conocer a los interesados a grito vivo, dándoles lectura en lugares estratégicos o concurridos de las poblaciones, así como fijando su texto en los estrados de la casa municipal, de los juzgados, de los edificios y templos".<sup>97</sup>

El término bando municipal es sinónimo de reglamento, así se emplea en el artículo 115, fracción II, párrafo segundo, que se refiere al bando de policía y gobierno, el cual es en esencia un reglamento y obviamente el más importante de los bandos. También debe precisarse que es un comunicado, pronunciamiento de la autoridad administrativa hecha en forma solemne sea verbal o mediante documento escrito fijado en los lugares públicos, mediante el cual se hace saber a la población de un territorio Municipal una orden que deben de obedecer o una conducta a la que quedan sometidos temporalmente bajo la amenaza de una sanción en caso de desobediencia.<sup>98</sup>

**Bando de policía y gobierno**, es el conjunto de normas jurídicas que emanan del Ayuntamiento que regulan de manera específica el funcionamiento del Gobierno Municipal y de la administración pública Municipal; regula las obligaciones y derechos de la población. Contiene las disposiciones necesarias para garantizar la tranquilidad y seguridad de los habitantes del Municipio.

"El término de policía se emplea refiriéndose a las actividades administrativas, tanto de carácter preventivo como represivo, que tienden asegurar o a restaurar el orden y la paz pública en una ciudad determinada. Por su parte el buen gobierno se refiere a que esas mismas actividades deben tener como finalidad beneficiar los intereses de los ciudadanos en lo general o incluso cuando así proceda a su particular provecho".<sup>99</sup>

Avocándonos al sentido etimológico, policía proviene de la palabra griega "politeia" y del término "politia", la cual deriva de la "polis-ciudad", significando

---

<sup>97</sup> Quintana Roldan, Carlos. "Derecho municipal". México. Edit. Porrúa. p. 57.

<sup>98</sup> Documento de Internet. <http://www.municipio-org.mx>.

<sup>99</sup> Diccionario Jurídico mexicano, 5ª edición 1992. p. 2752.

“ciencia de los fines y deberes del Estado”<sup>100</sup>. Según Joaquín Escriche, “la interpretación de dichas raíces etimológicas es “el arreglo, gobierno y buen orden de una ciudad o república”.<sup>101</sup> entonces “policía” es una actividad que tiene al cuidado de mantener el orden y la paz pública.

Nava Negrete afirma “que el artículo 21 Constitucional reserva a los municipios la expedición de los reglamentos autónomos, en materia de policía y buen gobierno, pero no impide que otros artículos de la ley fundamental, autorice a las leyes y reglamentos a regular esos dos aspectos administrativos. Inclusive el municipio puede expedir en esas áreas reglamentos subordinados a la Ley Estatal, como se previene en la fracción II del artículo 115 constitucional”.<sup>102</sup>

A partir de la reforma de 1983 el artículo 115 en sus fracciones II y V, respectivamente establece que los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones y los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

Para ilustrar algunos ejemplos, manifiesto el de la ciudad de Guadalajara, el cual define de manera clara las autoridades que lo operan; los juzgados cívicos que las aplican a cargo de profesionales del Derecho y con personalidad adecuada para sus funciones. Otro buen reglamento de policía y buen gobierno es el de Monterrey, el cual encomienda la aplicación de las infracciones a los jueces cívicos y hace una interesante clasificación de aquellas en distintos aspectos: orden

---

<sup>100</sup> GRAN ENCICLOPEDIA EUROPEO-AMERICANA, T.45, España, Edit. Espasa-Calpe, p. 1315.

<sup>101</sup> Escriche, Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. T.II, México, Edit. Cárdenas, 2ª Ed., 1985, p. 1356.

<sup>102</sup> Nava Negrete, Alfonso. Op. Cit. pp. 2753 y 2754.

público, seguridad de la población, moral o buenas costumbres, derecho de propiedad, ejercicio del comercio y del trabajo, contra la salud, contra el ambiente.

### 2.13.1 Objeto del Bando

- **Regular** el funcionamiento, limitar el alcance del Gobierno Municipal (Ayuntamiento).
- **Organizar y facilitar** el desempeño de la administración pública municipal.
- **Garantizar la tranquilidad y seguridad** de los habitantes del municipio.
- Establecer las **faltas e infracciones**, y determinar quienes son las autoridades encargadas de sancionarlas.
- **Evitar la interpretación arbitraria** de las normas jurídicas y los abusos de poder.
- **Impulsar y fortalecer la cultura democrática** y vocación al servicio.

#### Elementos que debe contener el Bando de Policía:

1. Fundamento y Objeto del Bando.
2. Fines del Ayuntamiento.
3. Nombre y escudo del Municipio.
4. División territorial y política del Municipio.
5. Integración del Municipio.
6. Población Municipal.
  - (Definición, derechos y obligaciones)
  - Vecinos, habitantes, visitantes o transeúntes.
7. Organización y funcionamiento del Gobierno Municipal (Ayuntamiento).

- Autoridades Municipales: Presidente Municipal, Síndicos y Regidores.
- Sesiones de Cabildo.
- Comisiones.

8. Organización de la Administración Pública Municipal.

9. Órganos y Autoridades Auxiliares.

10. Servicios públicos.

11. Definición, integración, organización, funcionamiento y concesión.

12. Participación ciudadana.

13. Desarrollo Urbano.

14. Planeación.

15. Desarrollo Social.

16. Protección al ambiente.

### **2.13.2 Proceso de Aprobación del Bando de Policía y Gobierno Municipal**

- Realizar un proyecto del Bando de Policía y Gobierno que sea claro y preciso, de acuerdo a las necesidades y condiciones de la comunidad.
- Presentarlo por primera vez a los integrantes del cabildo.
- Discutir el proyecto en sesión ordinaria para que el cabildo realice las observaciones y modificaciones correspondientes.
- Consultar a la población para que opine y realice propuestas al proyecto del reglamento.
- Integrar el documento final una vez que se hayan realizado las observaciones.
- Presentar nuevamente el proyecto al cabildo, (motivando y fundando su contenido de acuerdo a la creación, modificación y observaciones que se hayan realizado).
- Someter a aprobación en sesión de cabildo o a la asamblea comunitaria (en el caso de los Municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres).

- Una vez aprobado el Bando de Policía y Gobierno. El presidente municipal se encargará de publicarlo en el periódico oficial del Estado, y en los lugares más visibles y públicos del territorio Municipal.
- Señalar el período o fecha en que se considerará obligatorio para toda la comunidad.

### 2.13.3 Bases Generales Para la Expedición del Bando de Policía y Gobierno

Artículos 34 fracción I, 186, 190 al 194 de la Ley Orgánica Municipal del estado de Oaxaca (vigente del año 2003) todo Bando de Policía y Gobierno, demás reglamentos, circulares, disposiciones administrativas deberán de respetar las siguientes bases.

- El ordenamiento **respete las garantías individuales consagradas** en la Constitución Federal y la Constitución del Estado de Oaxaca, Leyes Federales, Leyes Estatales.
- **No contravengan**, ni invadan competencias de las Autoridades Federales y Estatales.
- Tenga como propósito **la seguridad, bienestar y tranquilidad** de la población.
- Su aplicación **fortalezca** al Municipio Libre.
- Se tome en cuenta la opinión de la comunidad.

“MODELO DEL BANDO DE POLICÍA Y GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA”.<sup>103</sup>

C. \_\_\_\_\_, *Presidente Municipal Constitucional del Municipio de*  
 \_\_\_\_\_, *Distrito de \_\_\_\_\_ del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, a*  
*sus habitantes hace saber:* .

<sup>103</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y Leyes Orgánicas del Municipio, vigente en el 2002, Edit. Fondo de Cultura Económica. p. 99.

Que el H. Ayuntamiento Constitucional en usos de sus facultades que le concede la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y la Ley Orgánica Municipal Vigente en el Estado, en sesión (ordinaria o extraordinaria) de cabildo, ha tenido a bien aprobar y expedir el siguiente:

## **"BANDO DE POLICÍA Y GOBIERNO MUNICIPAL**

### **TITULO PRIMERO**

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

##### **CAPITULO I**

##### **FUNDAMENTO Y OBJETO DEL BANDO**

**ARTÍCULO 1.-** El presente Bando de Policía y Gobierno Municipal se expide por el H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de \_\_\_\_\_, con fundamento en lo dispuesto por los Artículos 115 Fracción II, Segundo Párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 113 Fracción I, Párrafo Noveno de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y los Artículos 34 Fracción I, 36 Fracción I y IV, 186 al 191 de la Ley Orgánica Municipal Vigente en el Estado.

**ARTÍCULO 2.-** El presente Bando de Policía y Gobierno es de interés público y tiene por objeto establecer las normas municipales generales básicas para orientar el régimen de gobierno y organización y funcionamiento de la administración pública municipal, identificar las autoridades municipales, autoridades auxiliares y su ámbito de competencia, se establece con estricto apego al marco jurídico general que regula la vida del país. Sus disposiciones son de observancia general y obligatoria en todo el territorio en el ámbito de la jurisdicción y competencia del municipio.

**ARTÍCULO 3.-** El presente Bando de Policía y Gobierno Municipal, demás reglamentos que de él se deriven, así como los acuerdos y disposiciones administrativas que expide el H. Ayuntamiento Constitucional son de interés y orden público, de observancia general y obligatorios para las autoridades municipales, vecinos, habitantes, ciudadanos, visitantes y transeúntes que se encuentren en la jurisdicción del municipio de \_\_\_\_\_ y sus infracciones serán sancionadas conforme lo disponga el presente Bando, o en su caso a las leyes y reglamentos específicos de que se trate.

**ARTÍCULO 4.-** El Municipio Libre de \_\_\_\_\_ es parte integral de la división territorial, política y administrativa del Estado de Oaxaca, autónomo en su régimen interior siendo una entidad de derecho público, investido de personalidad jurídica, con territorio y patrimonio propio, con libremente administración de su hacienda, y por consiguiente susceptible de derechos y obligaciones.

**ARTÍCULO 5.-** Las autoridades municipales tienen competencia plena y exclusiva sobre el territorio y población del municipio de \_\_\_\_\_ para decidir sobre su

*organización política, administrativa y sobre la prestación de servicios públicos de carácter municipal en base a su competencia.*

**ARTÍCULO 6.-** *El Municipio es un nivel de gobierno que tiene como propósito satisfacer las necesidades colectivas de los habitantes asentados en la circunscripción territorial. Le corresponde directamente la aplicación del presente bando de policía y gobierno al H. Ayuntamiento Constitucional por conducto del Ciudadano Presidente Municipal Constitucional.”*

## **CAPITULO TERCERO**

### **3 RETOS DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL.**

#### **3.1 ÁMBITO ADMINISTRATIVO**

Existe una conciencia y una dinámica mundial cada día mayores en torno a la necesidad de avanzar en procesos de descentralización del poder. La descentralización sugiere un proceso inverso al que ha venido operando hasta el día de hoy en numerosos países del mundo: La concentración de poder político, de recursos y facultades (atribuciones o competencias) para la toma de decisiones en los estados nación. Dicho de otra manera: la dinámica centralizadora otorgó un enorme poder de decisión y ejercicio fiscal (impositivo y del gasto público) a la federación en las repúblicas federales, una gran cantidad de recursos públicos a las ciudades-capitales nacionales y un crecimiento exagerado, en término de eficacia y costo-beneficio a la burocracia.

“La necesidad de consolidación de los estados nación propició la generación de un estado autoritario, fuerte y capaz de impulsar la unidad e integración nacionales. La contraparte de dicha centralización, fue la pérdida de autonomía y recursos y por ello, la dependencia y supeditación al poder central para las regiones, o entidades federadas, y sus municipios, o municipalidades”.<sup>104</sup>

El modelo centralizador, si bien permitió un cierto grado de cohesión nacional, derivó en la práctica en una serie de tensiones y desequilibrios manifiestos con toda nitidez desde hace algunas décadas, como lo son corrupción de las élites políticas, macrocefalia de ciertas metrópolis, ineficacia en el ejercicio del gasto público, inequidades interregionales, enclaves económicos frente a regiones miserables, un pacto federal ficticio con entidades subordinadas al centro, municipios sin autonomía ni recursos propios para impulsar su desarrollo.

---

<sup>104</sup> Documento de Internet URL: [www/e-local.goob.mx](http://www/e-local.goob.mx). Diciembre del año 2004.

Se trata de reconocer que la dinámica globalizadora mundial (la aldea global) arrastra, paradójicamente, a la integración y al fortalecimiento de ciertas regiones económicas mundiales pero, al mismo tiempo, a la reivindicación práctica de espacios y regiones al interior de cada país (la aldea local). De ahí, que dichas regiones ganadoras exijan al poder central sus recursos y nuevas reglas para enfrentar con éxito a la competencia por el ahorro, la inversión, la producción y el comercio de nuevo cuño. Luego entonces, a esta dinámica descentralizadora de arriba hacia abajo, del centro a la provincia (periferias estatales y municipales), de la federación a los estados, se sume una dinámica novedosa de crecimiento en la participación social, de construcción de ciudadanía y de fortalecimiento de la sociedad civil durante las dos últimas décadas. Se trata, entonces, de un proceso de abajo hacia arriba de la población que exige al poder público ser tomado en cuenta para opinar, criticar, fiscalizar, proponer y decidir: en suma, una dinámica de reconocimiento de su existencia como actor social con capacidad de interlocución e incidencia en la esfera pública.

Se plantea así, un debate en torno a las posibilidades de cada dinámica o dimensión descentralización y participación. De acuerdo con José Arocena “se trata de dos lógicas que responden a ciertos valores y prácticas culturales:

a) Por un lado, la posición de aquéllos - los descentralizadores que apuestan por la iniciativa como motor del cambio. Partir de la microiniciativa, de las iniciativas locales, de la iniciativa de base, de la creatividad y energía de la sociedad civil, de una verdadera democracia participativa, de las identidades locales y regionales. Se privilegia el movimiento sobre el orden, la diversidad sobre la uniformidad, la heterogeneidad sobre la homogeneidad, lo múltiple sobre lo único, lo singular sobre lo general.

b) Por otra parte, la de aquellos que parten de “principios racionalizadores cultura del orden y la centralización estados unificadores con sociedades más

homogéneas, élites como garantía de coherencia y eficacia, ordenamiento territorial racional con conjuntos humanos integrados, privilegiando, así, lo general, el todo sobre las partes, el orden, la unidad, la uniformidad en beneficio del mismo municipio".<sup>105</sup>

Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal como organismos autónomos de consulta para la planeación, programación y vigilancia del desarrollo integral del municipio con plena autonomía de los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y de los mismos partidos políticos, en su integración, organización y funcionamiento interno. Se busca constituir un organismo de participación ciudadana con su normativa y reglamento interno de trabajo. Con la facultad de elegir democráticamente a sus dirigentes y de decidir sus propios planes de trabajo. Un organismo que involucre en la planeación del desarrollo a las autoridades y a todos los representantes de los distintos sectores sociales organizados, así como los organismos ciudadanos (asociaciones de vecinos) existentes en todo el territorio municipal, previa zonificación municipal. Representación que será validada por la autoridad municipal a través de una elección realizada en una asamblea de su organización respectiva de forma democrática. Las autoridades de los tres distintos niveles de gobierno participarán en estos comités como validadores de la participación democrática de los ciudadanos, facilitadores técnicos de los proyectos y receptores de los resultados de priorización obras y proyectos del proceso de planeación del desarrollo municipal con la participación social del municipio.

En los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal se nombrará un equipo dirigente integrado por un coordinador y por secretarios responsables de cada zona territorial o por sector organizado en el municipio, cuya función será garantizar el funcionamiento y organización de los planes de trabajo del Comité. Y su representación será validada por una elección realizada en una asamblea del Comité de forma democrática.

---

<sup>105</sup> Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Año 1 # 2 mayo- agosto 1986, UNAM, México. p. 32.

Los dirigentes de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal serán electos democráticamente, por voto directo, secreto y universal, por los representantes de los sectores y territorios integrantes del comité y permanecerán en sus cargos tres años intercalados entre una administración municipal y otra, una vez transcurrido un año y medio de período de gobierno municipal respectivo.

Estos Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal deberán:

- Influir en la definición de prioridades en los programas de gobierno municipal, estatal y federal.
- Evaluar los resultados de dichos programas.
- Regular la acción de gobierno a través de propuestas que beneficien a la mayoría de la población.
- Conocer y recomendar sobre los programas de trabajo del Municipio.
- Participar en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal.
- Fomentar el desarrollo del Municipio y el propio de cada zona del mismo.
- Promover participación, organización y conciencia ciudadana en los habitantes del Municipio.
- Implementar actividades encaminadas a fortalecer la identidad municipal.
- Crear las comisiones de trabajo que considere necesarias para el cumplimiento de sus propósitos.
- Ejercer la labor de vigilancia de la gestión del desarrollo municipal mediante el acopio y estudio periódicamente de informes de labores y de la cuenta pública municipal.
- Informar anualmente a las comunidades y al gobierno municipal acerca de su actuación.
- Defender los derechos sociales y promover la defensa y respeto de los derechos humanos, así como el uso racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.
- Convocar a los diversos profesionales y técnicos del Municipio para labores de consulta y asesoría sobre los planes y programas de desarrollo.

- Establecer las relaciones y apoyos que sean necesarios con diversas instituciones públicas y privadas, gubernamentales y no gubernamentales, académicas, de profesionistas, de promoción social, que puedan contribuir a fortalecer el desarrollo municipal.
- Las demás análogas a las anteriores.

Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal contarán con un fondo económico propio para sus gastos de operación, el cual se integrará con recursos provenientes del H. Ayuntamiento, mediante asignación mensual autorizada por el Cabildo y por recursos generados por el propio Comité, los cuales serán auditados por una contraloría formada por integrantes del Comité y del H. Ayuntamiento.

La naturaleza de los asuntos que históricamente ha atendido el orden Municipal (no siempre de Derecho, casi siempre de hecho), ha exigido que sean los propios vecinos los que participen en la toma de decisiones y en la construcción de su propio destino.

En los Municipios pequeños, no puede concebirse que las reglas del juego vecinal sean impuestas por entes abstractos e impersonales, pues las tradiciones locales exigen que esas reglas obedezcan a valores comunitarios que sólo la comunidad puede definir; es en estos Municipios con poca población donde el principio del Gobierno de los vecinos por los vecinos adquiere mayor actualidad; para el caso de las Ciudades, o de los pueblos grandes, es hoy imposible celebrar la famosa asamblea vecinal para tomar las decisiones. Por eso, los vecinos eligen de entre ellos, a quienes acordarán las reglas del juego en la comunidad, y aquí radica la grave responsabilidad de ser presidente Municipal. Se es electo no para dictar leyes abstractas, generales, de alcance estatal, casi siempre impersonales y frías. Se es electo para atender el detalle fino de la convivencia social, para atender aquello que como decía Manuel Gómez Morín: es todavía el hogar, pero es ya la Patria.

Por esta razón es de fundamental importancia que los Regidores permanezcan atentos a las necesidades de los vecinos. Plantear en Cabildo propuestas para solucionar los problemas comunales es responsabilidad de los Regidores, más que del Presidente Municipal. A este último le corresponde tan sólo materializar y ejecutar el mandato del Cabildo.

En este sentido, el papel de los Regidores debe replantearse y revisarse, pues resulta ahora que su función más importante, con la de formular reglamentos, es la de mantenerse en contacto con los vecinos que los nombraron sus representantes, procurar el desarrollo integral de las comunidades, sobre todo en lo social y en lo cultural, para reintegrar a la sociedad el poder y la autoridad de decidir su destino.

Para los vecinos, son los vecinos Regidores los que escriben su proyecto local y regulan su convivencia, y encargan a uno de ellos, y lo dotan de recursos, para ejecutar ese proyecto comunitario.

El Gobierno municipal es Gobierno, y eso es importante, para terminar de entender al Municipio como orden del Estado. Los elementos del Estado son una población, un territorio, un orden jurídico y un gobierno; elementos de los que dispone el Municipio, y por lo tanto, puede hablarse del Estado Municipal, como se habla del Estado Federado y del Estado Federal.

El Gobierno municipal ejerce dos tipos fundamentales de facultades públicas: Aquellas que son normativas y las que son ejecutivas, y es precisamente en las primeras donde la fórmula del gobierno de los vecinos por los vecinos adquiere mayor relevancia. No importa tanto como se hacen las obras, sino que su ejecución obedezca al proyecto de comunidad planteado por los vecinos, y a sus prioridades y necesidades.

Desde nuestra perspectiva, tampoco importa tanto si se hacen las obras o no, sino que lo fundamental es algo superior a lo material: esto es, por conducto de sus Presidentes Municipales, los que tienen la responsabilidad de atender el detalle fino del vida social, establezcan nuevas reglas de convivencia y de orden, nuevas fórmulas que protejan los valores comunitarios, nuevos esquemas que otorguen a todos oportunidades para crecer integralmente.

Es por esto, por lo que se deja sembrado, que la función pública primera del Gobierno Municipal no es la obra, el semáforo, la basura recogida, el abasto o la calle pavimentada, sino es el establecimiento de nuevas reglas de convivencia, labor fundamental y exclusiva del Cabildo, que permitirá crear mejores ciudadanos.

Ya la ejecución de las medidas materiales que sean necesarias para aterrizar estos conceptos es lo que corresponde al Presidente o Ejecutivo Municipal.

El Gobierno Municipal, como orden de autoridad, ejerce las tres funciones que el Derecho Administrativo reconoce al Gobierno: Las legislativas, administrativas y jurisdiccionales.

El Gobierno Municipal ejerce atribuciones legislativas, porque materialmente las disposiciones que dicta el Cabildo tienen la naturaleza jurídica de las leyes: Normas abstractas, generales, coercibles y de observancia obligatoria, pero antes de dictar estas normas, el Cabildo, ejerciendo esa función de fondo de que he hablado, y en el primer acto de gobierno vecinal, emite para normar su camino y sobre todo, el camino del Presidente, un Plan de Desarrollo Municipal: El proyecto que los vecinos, por conducto de sus Municipios, quieren para su comunidad. Este documento, con la Ley, es el instrumento rector de la administración, aquél que servirá para medir si se cumple o no con la responsabilidad que otorgaron los electores.

### 3.2 ÁMBITO POLÍTICO

Un problema político de gran trascendencia es el hecho evidente de que el municipio no es genuinamente representativo, por tanto, tácitamente libre, no puede por estas razones ser un eficaz administrador de los bienes de los vecinos, así como tampoco un buen conductor de los intereses políticos de la comunidad, por ello se requiere la modificación a los métodos de selección de candidatos a puestos de elección popular y éstos una vez electos integrados en cuerpo de gobierno, formen su aparato administrativo como personas con capacidad y representen los intereses de la comunidad, con la finalidad de dignificar la función pública, obteniendo como resultado la legitimación y la credibilidad.

Algunos de los principales retos que deben existir en la relación gobierno y sociedad municipal en el marco actual del municipio, son los siguientes:

a) La necesidad de impulsar otros mecanismos de democracia directa como forma de profundizar la participación democrática en el municipio: La iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum;

b) Seguir avanzando en la realización de autodiagnósticos comunitarios y la planeación participativa del desarrollo desde las comunidades, fortaleciendo las asambleas comunitarias como base de la participación ciudadana organizada.

c) La consolidación El fortalecimiento de los vínculos y redes municipalistas: intencionar la asociación para el fortalecimiento municipal desde la generación de propuestas de iniciativa y reformas de ley, así como de política pública municipal.

d) La promulgación o reformulación de la reglamentación municipal consensuada con la población, mediante la articulación del interés público (general) con el interés privado (particular).

e) Así como la implementación de instrumentos de contraloría y fiscalización social de la gestión de gobierno, así como la transferencia de facultades de administración y ejecución de proyectos -obra pública- con la supervisión técnica y financiera del ayuntamiento.

La profundización de una política de comunicación mediante el uso de medios electrónicos (radio y t.v.) y la cercanía física a las comunidades con reuniones de trabajo, cabildos abiertos e itinerantes.

El ejercicio autoritario del poder político exige, al mismo tiempo, un manejo clientelar, corporativo y selectivo de las demandas y energías sociales, quedando lo social, supeditado a lo político, en tanto que los esfuerzos de organización social y sectorial se ven enfrentados a la disyuntiva de convertirse en correas de transmisión del aparato de estado o en beligerantes disidentes sociales del régimen.

Estamos de acuerdo con la afirmación de que estos instrumentos de democracia directa pueden complementar las instituciones representativas, pero no necesariamente reemplazarlas. Creemos, también, que dicha afirmación resulta válida tanto en la dimensión federal, como en la estatal y municipal.

Siguiendo la reflexión del sociólogo brasileño Cândido Grsybowsky: "...el problema se agrava en la medida en que la institucionalidad crea un abismo entre el elector y el electo, entre los ciudadanos y sus representantes. La esencia de la democracia es la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, decidiendo todos ellos mismos, sin intermediarios. En nuestras sociedades complejas esto parece imposible. Sin embargo no lo es, desde que el ejercicio de la democracia directa deja una posibilidad permanentemente activada. La democracia directa es la madre de la democracia representativa, y no lo inverso".<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup>Revista Estudios municipales. Marzo-abril 1992, México. p. 100.

Si nuestra hipótesis es correcta, la apuesta se centra entonces, en la necesidad de impulsar sistemas formales-institucionales de participación social municipal que tengan, entre otras, las siguientes características y beneficios:

La permanencia y continuidad de los esfuerzos de participación. Nos referimos a la necesidad de contar un sistema que garanticen un proceso de carácter continuo y permanente en la reflexión colectiva, la decisión y la toma de decisiones, obteniendo un sistema incluyente capaz de poner en discusión los diversos intereses en pugna y que fortalezca la posibilidad de estimular y asegurar la participación social amplia, plural, no corporativa ni clientelar, eficaz, oportuna, flexible, democrática en sus diversos niveles, integrando instrumentos organizativos diversos y mecanismos democráticos de la participación social (en su expresión territorial, sectorial o mixta). Siendo éste un sistema que articule los diversos tipos de mecanismos de consulta (opinión), toma de decisiones (resolutivo), de autodiagnóstico y planeación del desarrollo municipal, de ejecución (administración), de fiscalización (contraloría social), de evaluación de impactos sociales y económicos, de impulso a políticas públicas locales y de reglamentación municipal (legislativo). Capaz de incidir en los diversos pasos del proceso del desarrollo: diagnóstico, planeación del desarrollo municipal, de ejecución (administración), de fiscalización (contraloría social), de evaluación de los impactos sociales y económicos.

Es actitud sana de las exigencias electorales en muchos de nuestros Estados, la que obliga a los candidatos a Municipales a registrar una Plataforma Política o proyecto de Gobierno para poder participar en la contienda electoral. Empero no lo es el hecho de que comúnmente la Plataforma sirva para abultar los liberos, o en el peor de los casos, los basureros.

La Plataforma Política ofrecida a los electores es el primer compromiso del Cabildo para diseñar su programa de trabajo, sobre todo porque fue por esa oferta por la que los vecinos se manifestaron al acudir a las urnas: Votaron sí, para elegir

a los Municipales, pero votaron también por una propuesta de Gobierno que ahora debe ser cumplida.

Sin embargo, la Plataforma Política no puede convertirse, así en forma automática, en el Plan Municipal de Desarrollo, porque éste último sólo tiene sentido cuando se construye con el consenso de la comunidad.

Por ello, la Plataforma juega un papel complementario, y sobre todo, fundamentador. Pues en ella se contienen los valores y principios políticos, programáticos e ideológicos que darán contenido a la tarea de gobernar. Estos enunciados tienen principal aplicación al formular los reglamentos municipales, pues no será nunca igual una normatividad inspirada en la economía social del mercado, en la subsidiariedad, en la solidaridad y en la dignidad de la persona humana, que aquella que se basa en principios socialistas y de lucha de clases.

La Plataforma requiere ser cumplida, y para ello, es necesario diseñar con toda seriedad una agenda reglamentaria que establezca qué actividades y relaciones de la vida en comunidad serán reglamentadas, hasta donde, con cuales garantías, con qué procedimientos y en qué momento.

La construcción de la agenda reglamentaria municipal es función y responsabilidad de los Regidores, que como he dicho, como cuerpo colegiado norman el sentido y el rumbo del gobierno municipal al dictar las políticas generales de la administración.

Por otra parte, al Presidente o Ejecutivo Municipal le corresponde, fundamentalmente, ejecutar aquello que el Cabildo dispone, tan amplio y tan estricto como eso.

Apoyado en el ámbito territorial, el sistema permite un ejercicio más pleno de democracia directa desde la comunidad mediante la realización de asambleas

periódicas, de zona integradas con representación territorial hasta su expresión en la dimensión municipal (Consejos Municipales, Parlamentos Ciudadanos).

El sistema debe tener su sustento en la iniciativa social y ciudadana, desde la construcción de un proceso autónomo y autogestivo, es decir, en manos de la población. Sin embargo, el aliento, apoyo y promoción desde el gobierno municipal no debe ser visto necesariamente como algo superfluo, controlado o corporativizado. La institucionalización del sistema pasa necesariamente por su reconocimiento legal de parte del gobierno municipal, a través de la promulgación del bando respectivo en torno a la participación ciudadana.

El sistema debe contar con la voluntad política de los gobernantes para asumir e impulsar procesos de organización ciudadana no resulta fácil. De ahí que, programas de capacitación y sensibilización de funcionarios públicos municipales sean una condición indispensable para abrir a la disposición. No obstante, algunas reformas legislativas de corte municipal a la Ley Orgánica Municipal, en materia de participación ayudaría a cerrar la pinza. La cogestión es una posibilidad concreta y sumamente eficaz.

La incorporación de las funciones del COPLADEMUN,<sup>107</sup> en el sistema de participación social, dado que dichos instrumentos para la planeación del desarrollo municipal se han convertido en la práctica en instrumentos de control y de mediatización política de los sectores sociales y productivos por parte de los presidentes municipales. Dicho de otra manera, los COPLADEMUN, podrían ser la parte visible (o más concentrada de la representación social) del Sistema de Participación Social si, y sólo si, se integraran bajo la lógica y características señaladas con antelación.

Desde la perspectiva de Hurtado, "...Aceptando que algunas de estas figuras (iniciativa popular, plebiscito y referéndum) pudieran llegar a aplicarse, su vigencia

---

<sup>107</sup> Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.

atentaría contra los principios democráticos ya que supone, en el mejor de los casos, que el principio de mayoría en que se apoyan estos tipos de consulta directa a la ciudadanía, atentan contra los derechos de las minorías que, por definición, deben tutelar todos los regímenes auténticamente democráticos. En el peor de los casos, podría darse el caso de que una reducida minoría impusiera a la mayoría sus decisiones. Todo por la demagogia y el populismo implícitos en estas figuras de democracia directa."<sup>108</sup>

La democracia es un riesgo siempre presente. El reto, sin embargo, sigue siendo el cómo articular la democracia representativa con una amplia democracia participativa que minimice los riesgos de imposición de una mayoría a una minoría, y viceversa.

De ahí que, insisto, estos instrumentos de democracia directa pueden complementar las instituciones representativas, pero no necesariamente reemplazarlas, y en la esfera municipal resulta especialmente válido. Considero, entonces, que la iniciativa popular puede ser una figura sumamente útil para la formulación de bandos y reglamentos municipales desde la ciudadanía, pero también podría serlo para el impulso de políticas públicas municipales y programas de gobierno y desarrollo. Algo similar podría decirse del referéndum y el plebiscito en relación a la ratificación o elección de acuerdos, propuestas, acciones y reglamentos del gobierno municipal.

Sin embargo, los problemas principales seguirán siendo los procedimientos a seguir para el ejercicio de las figuras de democracia directa. Problema que puede ser allanado si dichas figuras se convierten no en la pieza clave o central de la participación democrática, sino en un complemento - y por ello secundario - de ella.

Finalmente, creemos que para la integración de un sistema de amplia participación es necesaria la voluntad política del gobierno local, es decir, un

---

<sup>108</sup> Revista Indetec, Jalisco, México 2003, p. 23

sistema con estas características lleva como contraparte un esfuerzo de descentralización, en sentido amplio, de la gestión pública municipal.

### **3.3 ÁMBITO FINANCIERO**

Al parecer existe un desarrollo regional polarizado y desequilibrado; concentración de la riqueza en el centro y norte del país y algunas grandes ciudades del sur, por lo mismo es común encontrar una concentración económica en unos cuantos municipios e insuficiencia de recursos, desarrollo y oportunidades en otros, los cuales agrava el desempleo, los males sociales como la drogadicción y la delincuencia, el subempleo y la emigración a otros municipios más desarrollados, reproduciendo el esquema centralizador.

Es de destacar que en éste, como en otros temas de la hacienda municipal, son todavía más los retos que los logros que se han alcanzado; por ello, es fundamental que un tema tan importante como el de la evaluación, se integre y permanezca en la agenda de estudios de las administraciones públicas modernas.

En este punto cabe hacer referencia a tres elementos: El primero, las principales características de las estructuras de ingreso y gasto de los municipios mexicanos; posteriormente, los indicadores cuantitativos referentes a la evaluación del desempeño de las haciendas municipales; y finalmente, los alcances y los límites que puede tener la evaluación cuantitativa propuesta.

#### **Finanzas públicas municipales**

Por lo que respecta a las estructuras financieras de los gobiernos locales, la teoría de las finanzas públicas establece que la actividad financiera de cada orden de gobierno se desarrolla a partir de dos funciones, una de ingresos y otra de gastos; "siendo eminentemente, la primera una actividad fiscalizadora o de

recaudación, y la segunda un instrumento presupuestario”.<sup>109</sup> Así pues, la referencia a las finanzas públicas o la actividad financiera de un determinado orden de gobierno, implica la consideración general de sus ingresos y de sus gastos.

En cuanto a la estructura de los ingresos, su naturaleza es primordialmente fiscal; es decir, su objeto es la recaudación de los dineros. La estructura de los gastos se encarga, en cambio, de la asignación de esos recursos a los programas que darán seguimiento a los objetivos de los gobiernos. Así, la actividad financiera de un determinado orden de gobierno, es un proceso que va desde la recaudación hasta la asignación de los recursos públicos.

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos de México (vigente del año 2003), le confiere a su orden de gobierno municipal una actividad financiera completa, en tanto le permite administrar libremente su hacienda para cubrir sus necesidades (art. 115, frac. IV), y establece la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos del orden de gobierno en donde residan (art. 31, frac. IV).

Art. 115.

“.....

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

Art. 31. Son obligaciones de los mexicanos.

...

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal o del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Revista estudios municipales. Año II, #3 abril-mayo 1986. p 12.

Como se sabe, el problema de la optimalidad del sistema financiero es uno de los temas centrales de la teoría de la descentralización fiscal. Esto es un asunto que depende directamente de la consecución de los objetivos de la eficiencia y la equidad. Por un lado, la eficiencia se refiere a la asignación de recursos para obtener todas las ventajas del intercambio (maximización de beneficios al menor costo); por el otro, la equidad concierne a la justa distribución de los recursos entre todos los miembros de una sociedad.

“Los internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, sostienen que no obstante la dificultad que implica tanto medir el esfuerzo financiero como crear índices de medición para comparar el desempeño entre las distintas jurisdicciones, ello no es razón suficiente para suponer que el criterio del esfuerzo financiero deba ser abandonado”.<sup>111</sup>

En cuanto a los ingresos públicos municipales, éstos se pueden clasificar en ordinarios y extraordinarios. Los primeros son los que provienen de fuentes normales y son percibidos de forma regular por los ayuntamientos; éstos pueden ser de dos tipos directos e indirectos. Los ingresos ordinarios directos, constituyen las percepciones propias de la actividad municipal, mientras que los indirectos, representan los ingresos derivados de la aplicación de las Leyes Nacional y Estatal de Coordinación Fiscal. Dado que los ingresos directos son los que el municipio recibe directamente de sus contribuyentes; se parte del supuesto de que es positivo que los municipios aumenten tanto como sea posible los recursos provenientes de estas fuentes, en tanto se entiende que existe un incentivo por parte del municipio de manejar con eficiencia los recursos que a él le representan un esfuerzo económico y político conseguir. Por otra parte, dado que las participaciones que obtienen los municipios provienen de un fondo en que se reúne el total de los ingresos tributarios de la federación, y los montos de recursos que

---

<sup>110</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 115. Fracc. IV y art. 31 fracc. IV. pp 120 y 46.

<sup>111</sup> Documento de Internet <http://www.iglom.ites.mx/encuentros/pm3/logo>

reciben por este concepto no dependen directamente del esfuerzo de recaudación que lleven a cabo, deja suponer que el uso que los municipios den a estos recursos pueda ser más descuidado del que dan a sus ingresos directos; ya que no realizan de manera directa el esfuerzo de recaudación de estos recursos".<sup>112</sup>

En cuanto a los gastos, es de mencionar que para fines de evaluación, se utiliza la contabilidad tradicional que consta en dividir los gastos corrientes o de operación de los gastos en inversión o capital. Los primeros constituyen las erogaciones que efectúan las entidades de la administración pública para realizar sus funciones, mientras que los segundos representan las asignaciones destinadas a incrementar y conservar el patrimonio de los bienes de capital del municipio. Es de señalar que el hecho de que la contabilidad municipal actual estructure sus cuentas públicas de egresos según el objeto de su gasto, es una situación que resulta muy desafortunada para identificar el tipo de gastos que pueden ser sujetos a un análisis de eficiencia financiera.

Tradicionalmente, los esfuerzos de medición del gasto que se han llevado a cabo tienen su base en la evaluación del gasto en obra pública. En principio, este indicador parece ser el más adecuado ya que registra tanto las obras públicas como la adquisición de inmuebles y demás inversiones municipales; sin embargo, el análisis estrictamente cuantitativo de esta información revela cuando menos dos inconsistencias: "1) no toma en cuenta las economías a escala en la asignación de las obras públicas; es decir, es insensible ante el hecho de que hay proyectos de inversión que por su propia naturaleza los lleva a cabo un determinado orden de gobierno, y 2) es insensible al gasto que se asigna para la prestación de los servicios municipales, en tanto no considera los gastos de carácter administrativo y de mantenimiento que implica dicha prestación".<sup>113</sup>

### **Indicadores de desempeño financiero**

---

<sup>112</sup> Documento Internet [www.e-local.gob.mx](http://www.e-local.gob.mx). Diciembre del año 2004

<sup>113</sup> Revista INDETEC, Guadalajara, México, 2003. p. 50.

Es de mencionar que los indicadores se propondrán intentar arrojar alguna luz sobre el 'desempeño financiero' de las haciendas municipales, lo cual implica la necesaria vinculación de las cuentas de los ingresos con las de los gastos; apartándose así de la creación de indicadores que evalúen de manera diferenciada los ingresos y los gastos.

En realidad, esta situación se deriva de una de las propuestas más sólidas de la teoría del federalismo fiscal, que es la de la simetría de la descentralización. Según este criterio, cualquier proceso de descentralización de responsabilidades hacia los gobiernos locales, debe ir acompañado de una correspondiente descentralización de los recursos suficientes para cubrir los gastos que el cumplimiento de esas responsabilidades implica. Si se rompe esta simetría y se descentralizan más responsabilidades de gasto que fuentes de ingreso, es previsible que la calidad y/o la cobertura de los servicios se vea afectada. Si por el contrario, se descentralizan más recursos que responsabilidades, lo más seguro es que disminuya la recaudación local.

Para enfrentar el problema de la simetría entre la asignación de las fuentes impositivas y las responsabilidades del gasto, la teoría del federalismo fiscal acuñó el concepto de 'necesidad fiscal' (fiscal necessity), el cual dicta que en lo general, los medios de ingreso deben de empatarse tanto como sea posible con los medios de gasto. De hecho, "es preciso tener presente que las relaciones entre las distintas cuentas de los ingresos y los gastos que se establecen para la creación de los indicadores de desempeño financiero, tienen su base en el criterio de la necesidad fiscal".<sup>114</sup>

Adicional a este indicador de desempeño financiero, se proponen los siguientes:

---

<sup>114</sup> Documento de Internet <http://www.municipio.org.mx>. Junio del año 2004.

### “1. Capacidad financiera relativa (Ingreso directo / Gasto corriente)

Lo que este indicador muestra, es si hay o no congruencia entre los ingresos que el municipio obtiene directamente de su población y los recursos que éste requiere para mantener el funcionamiento cotidiano de su administración. Los resultados que arroja este indicador son sumamente reveladores, en tanto ilustran si los gobiernos municipales cuentan por ellos mismos con los recursos necesarios para financiar su operación, o si en cambio, están destinados a depender financieramente de los otros ordenes de gobierno.

### 2. Capacidad financiera total (Ingreso directo / Gasto total)

Este indicador muestra la proporción del gasto total que un municipio alcanza a cubrir con los recursos provenientes de sus fuentes directas de financiamiento, es decir, si los recursos que el municipio recibe directamente de sus contribuyentes son suficientes para financiar todas las responsabilidades que legalmente le están conferidas, o si por el contrario, carece de infraestructura financiera para cumplir con sus funciones tanto administrativas como de gobierno.

### 3. Dependencia financiera relativa (Participaciones / Gasto corriente)

Este indicador adquiere especial importancia si se le compara con el indicador de capacidad financiera relativa, en tanto muestra la proporción del gasto corriente que logra financiar con los recursos indirectos, en comparación con los provenientes de las fuentes directas de financiamiento. No está de más recordar que la teoría señala como deseable, una situación en la que la mayor parte de los ingresos que los municipios reciben, provengan de su esfuerzo directo; por ello, lo deseable es que los resultados que arroja este indicador sean inferiores a los que presenta el indicador de la capacidad financiera relativa.

#### 4. Financiamiento autónomo total (Ingreso ordinario / Gasto total)

La utilidad de este indicador proviene en realidad, es decir, dado que los ingresos ordinarios representan casi la totalidad de los recursos que recibe el municipio, este indicador señala (de manera complementaria) la proporción de los recursos (extraordinarios) que faltan o sobran para lograr una situación de financiamiento autónomo total. Los resultados que arroja este indicador pueden llegar a ser de mucha utilidad, ya que sirven para conocer tanto la propia capacidad de los municipios para cumplir con todas sus responsabilidades, como el margen de dependencia que tienen con los otros ordenes de gobierno --con base en la contratación de créditos.

#### 5. Balance financiero per cápita (Ingreso total per cápita / Gasto total per cápita)

Este indicador calcula qué proporción de los recursos que un habitante reporta a su hacienda municipal, alcanza para cubrir qué parte de los gastos que las autoridades locales gastan en ese habitante. Es importante señalar que este indicador no es sensible a distinguir la procedencia de los ingresos por vías ordinarias o extraordinarias en tanto simplemente distribuye el total de los recursos entre el total de la población. La introducción de la población en este cálculo es también muy relativa, en tanto está claro que ni son iguales los ingresos que cada habitante reporta a su hacienda, ni tampoco el municipio gasta lo mismo en cada uno de sus habitantes.

#### 6. Capacidad financiera per cápita (Ingreso directo per cápita / Gasto corriente per cápita)

Este indicador registra la proporción relativa a los recursos que cada habitante paga de manera directa para mantener la operación de su ayuntamiento.

es decir, este indicador establece la proporción de los ingresos de cada habitante que el municipio destina para cubrir sus gastos administrativos. La utilidad de este indicador proviene, principalmente, de su capacidad de dar a conocer si las aportaciones que cada habitante entrega directamente a sus autoridades locales, son congruentes con los gastos por habitante en que el municipio tiene que incurrir para financiar su propia subsistencia.

Es preciso aclarar que los indicadores anteriormente propuestos son útiles en tanto sirven para comparar el desempeño financiero de dos o más haciendas municipales.

### III. Evaluación del desempeño financiero municipal. Alcances y límites

#### 1. Límites y alcances de la evaluación cuantitativa

##### 1.1. Alcances

El objeto principal de la formulación de un sistema de evaluación cuantitativa del desempeño financiero municipal es la creación de una serie de criterios que permita, hasta donde sea posible, comparar las estructuras de las finanzas públicas de los gobiernos locales, para conocer así, en última instancia, los esfuerzos que llevan a cabo para hacer un uso más eficiente de sus recursos. La utilidad de estos indicadores es pues, la creación de parámetros, o puntos de referencia más o menos consistentes para poder juzgar a partir de la comparación qué municipio está siendo más eficiente en el manejo de sus estructuras financieras.<sup>115</sup>

### Límites

En cuanto a los límites de una evaluación cuantitativa, éstos son aún muy diversos y complejos, siendo muy complicado avanzar en la formación de un

---

<sup>115</sup> El municipio. Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2000, pp.43 a 57.

sistema de evaluación financiera, hasta que no se revisen cuando menos los siguientes cuatro elementos:

1) **Presupuestación con base en prioridades:** Formalmente, los municipios diseñan sus políticas financieras con base en los criterios que anualmente les establecen sus propias leyes de ingresos y presupuestos de egresos. Sin embargo, lo que ocurre en la práctica es que los municipios se enfrentan ante una situación en la que tienen que distribuir un monto determinado de recursos entre el conjunto de responsabilidades que tienen que cumplir. Así pues, la siempre escasa disponibilidad de recursos, limita la libertad de los municipios para asignar sus dineros, en tanto éstos enfrentan ciertas responsabilidades que tienen que cubrir antes que otras. En este sentido, lo que la realidad muestra es que independientemente del origen de los recursos, los municipios asignan sus gastos según la prioridad que cada uno de ellos tiene en sus planes de gobierno.

El hecho de que la asignación de los recursos se dé a partir de un criterio de priorización del gasto, sin tomar en cuenta el origen de los dineros, dificulta enormemente la evaluación del desempeño financiero en los términos cuantitativos manejados, ya que ignora que el grado de esfuerzo financiero que hacen los municipios por aumentar sus ingresos pueda tener algún efecto sobre la asignación de los gastos. Así pues, ante una situación como la prevaleciente, en que los municipios se interesan por conocer más los montos, que la procedencia de sus recursos (ya que lo que más les interesa conocer es de cuánto dinero disponen, para saber cuántos recursos pueden comprometer), no parece tener mucho sentido evaluar en qué medida cierto tipo de ingresos sirven para financiar cierto tipo de gastos, ya que como se mencionó, ello no depende del origen de los ingresos, sino de la prioridad del gasto. Por ello, hasta que el sistema de presupuestación no se sensibilice (distinga en realidad) a la procedencia de los ingresos, no será fácil evaluar el desempeño financiero a partir de la relación ingreso/gasto. En este mismo sentido, es de mencionar que la falta de recursos

que enfrenta el municipio, hace que casi todos sus ingresos (independientemente de su origen) se orienten hacia el pago de sus gastos más prioritarios (generalmente sus gastos de operación), situación que también impide diferenciar qué tipo de recursos financian qué tipo de gastos.

2) **La evaluación del gasto:** "La carencia de estudios tanto teóricos como empíricos del comportamiento del gasto en los gobiernos locales (aunque también en los estados y la federación) es sin duda uno de los grandes temas pendientes de investigación. El único criterio de evaluación del gasto del que realmente se dispone en la actualidad, es el de la comparación del gasto de operación con el de inversión, este sistema resulta ser muy desafortunado sobre todo por que los municipios registran los gastos de la provisión de sus servicios públicos como gastos de operación cuando en realidad se trata de inversiones que sí aportan un valor agregado a la vida del municipio y de sus ciudadanos. En este sentido, parece fundamental modificar los sistemas actuales de la contabilidad municipal para hacer que distingan con más claridad los recursos que los municipios destinan al pago de sus gastos de operación, de los que asignan a proyectos que, de una u otra manera, aumentan el patrimonio o la calidad de vida de sus habitantes. Ello no implica, necesariamente, diseñar un sistema contable muy complejo; en principio, separar la contabilidad de los gastos de operación exclusiva del municipio (salarios, administración.) de los gastos destinados a la construcción de obras públicas y a la prestación de los servicios públicos como se hace en otros países sería de mucha ayuda para evaluar con más rigor el desempeño de los gastos municipales.

3) **El problema de las cifras:** No está de más señalar que un ejercicio que se propone crear indicadores cuantitativos de evaluación financiera, debe ser especialmente cuidadoso con las cifras que utiliza. En este sentido, parece indispensable conocer, con el mayor detalle posible, las características de las cifras que se utilizan en la medición, ya que cualquier variación o inconsistencia puede tener un efecto significativo en los resultados.

4) **El problema de la temporalidad:** Uno de los elementos que a lo largo de este trabajo se pudo identificar como una limitante del uso de los indicadores cuantitativos es el de la temporalidad del análisis. En realidad, la utilidad de los indicadores propuestos disminuye notablemente al aplicarlos a la evaluación de un periodo de tiempo muy breve como puede ser un trienio en tanto pasa por alto las tendencias históricas del comportamiento financiero. Así, es de mencionar, que la evaluación del desempeño financiero parece cobrar más interés, si éste tiene su base en el análisis de extensos periodos de tiempo que permitan conocer las tendencias de las estructuras financieras municipales a lo largo de los años.

### **Límites y alcances de la evaluación cualitativa**

El alcance principal de la inclusión de variables cualitativas en la evaluación del desempeño financiero municipal, es la complementación del análisis cuantitativo.”<sup>116</sup>

No está de más señalar que, a diferencia del análisis cuantitativo en que la evaluación siempre toma en cuenta los mismos criterios, independientemente de los casos que se evalúen, la consideración de los elementos cualitativos depende directamente de las características de cada municipio”. A continuación se presenta un listado general en el que se intenta agrupar a estos elementos:

**Características estructurales:** El elemento que parece condicionar en mayor proporción la capacidad de los municipios para modificar sus políticas tanto de ingresos como de gastos es el de las propias limitaciones estructurales que enfrentan las haciendas públicas. Es decir, las tendencias del comportamiento financiero son las que determinan, en buena manera, los márgenes de libertad que tiene los municipios para incrementar sus ingresos y para asignar sus gastos. En

---

<sup>116</sup> <http://www.municipio.org.mx>. Mayo del año 2004.

este sentido, el peso relativo de las cuentas en el total de los ingresos y los gastos, así como las variaciones anuales de cada una de ellas, son herramientas que pueden ayudar a conocer y a prever los límites y los alcances de las estructuras financieras.

**Fase de desarrollo de las estructuras financieras:** cabe mencionar que el nivel de expansión de las estructuras financieras sí parece determinar, en buena medida, los márgenes de libertad que tienen las haciendas municipales para generar sus ingresos y para asignar sus gastos. Independientemente de la denominación que se dé a las fases del desarrollo financiero municipal, lo cierto es que en términos generales, conforme aumenta el nivel de expansión de las estructuras financieras, se incrementa el margen de maniobra de las mismas, hasta que se llega a un punto crítico en el que un gran esfuerzo del municipio por hacer más eficiente su actividad financiera, sólo resulta en una transformación muy marginal de la misma.

**Comunicación intramunicipal:** Un elemento necesario para hacer más eficiente la actividad financiera de los municipios, es el de la comunicación entre los diversos funcionarios y organismos encargados del manejo de las finanzas públicas locales. La importancia de este elemento proviene, principalmente, de la relación de contrapeso que se establece a conocer los límites reales que enfrentan los municipios al momento de diseñar sus políticas financieras. El contexto municipal en el que se desarrollan las actividades financieras cobra especial importancia a la luz de las propias limitaciones estructurales que enfrentan las haciendas públicas. Son varios los elementos de contexto que parecen tener un efecto significativo sobre el desempeño financiero municipal; entre éstos se encuentran:

- 1) El color político de los gobiernos municipales.

2) La variable centro/periferia. Esto es, la posición tanto geográfica como política del municipio con relación a los órdenes estatal y federal de gobierno determina en buen parte, la libertad que tiene los municipios para modificar sus prácticas financieras.

3) La legislación financiera; que se refiere a si el marco legal relativo a las actividades financieras de los municipios está completo o incompleto. Evidentemente, cuando está completo es previsible que el desempeño sea más eficiente que cuando no lo esta.

### 3.4 ÁMBITO SOCIAL

La emergencia de la participación ciudadana implica la existencia de un entorno que la haga posible, lo que incluye el ámbito normativo y condiciones cotidianas concretas que garanticen la libre expresión de las ideas y la actuación independiente de los ciudadanos. Un ejemplo de ello lo es Jalisco, un estado que ha avanzado en materia de participación social y en donde se han abierto brechas importantes que permiten que las sociedades caminen hacia nuevos niveles de desarrollo, aún faltan cosas por hacer.

"La Ley de Participación Ciudadana es un dato muy importante que habla de avance que el estado ha tenido en esta materia. La alternancia en el poder, la regionalización, la emergencia de grupos ciudadanos que cada vez son más y van ganando experiencia nos dejan ver que en el estado se ha avanzado, pero aún falta mucho por hacer"<sup>117</sup>, comentó el Ing. Felipe de Jesús Altorre Rodríguez.

En Jalisco existen 95 comisiones edilicias de participación social, que impulsan la corresponsabilidad ciudadana en los municipios y operan 3 mil 200 organismos de la sociedad civil dedicados, entre otras causas, a la asistencia social, la educación y la atención a grupos vulnerables.

---

<sup>117</sup> Documento de Internet <http://www.jalisco.gob.mx>. Marzo del año 2004.

"La participación ciudadana surge en un contexto de democratización del Estado y de la sociedad; se trata de encontrar una democracia en la que podemos ser incluyentes en el espacio de lo público en donde debatimos un interés común y ahí encontrar la solución a los problemas".<sup>118</sup>

La participación social se define como la participación directa de los agentes sociales en las actividades públicas y el resultado de conjuntar un ambiente político democrático y la voluntad individual de participar.

---

<sup>118</sup> Ponencia presentada por el Ing. Felipe de Jesús Altorre Rodríguez. en la Reunión Nacional de Organismos no Gubernamentales de Municipios de México en Jalisco, 2000.

## **CAPITULO CUARTO**

### ***BENEFICIOS DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL MUNICIPIO***

#### **4.1 ÁMBITO ADMINISTRATIVO**

A manera de hipótesis, el éxito de una administración municipal es directamente proporcional al desarrollo de su mecanismos de interacción con la sociedad, para ello es menester fortalecer las instituciones existentes de relación social, devolver la confianza a la ciudadanía, generar procesos mediante los cuales la comunidad tome conciencia de las carencias y la necesidad de su atención en forma colectiva, lucha por mayores recursos establecidos formas adecuadas para su asignación y manejo, contar con decisiones colectivas y altamente participativos, modificar y vencer las insuficiencias estructurales de su organización para lograr sobre todo guías de actuación y la creación de diversos grupos corporativos de la sociedad.

De estas raíces puede nacer un proceso que nos permita un gobierno no sólo para el pueblo, y donde los recursos aplicados en general servicios y bienestar social sean aprovechados al máximo y en el sentido que reclama la sociedad, de lo contrario los problemas de cuestionamiento y deslegitimación de las autoridades gubernamentales se agrandaran y peor aún las necesidades de atención social seguirán creciendo y reclamado un real sentido de la solidaridad y justicia social.

La reforma del estado ha llegado al tiempo máximo de espera, las relaciones entre Estado-sociedad civil deberán cambiar para avanzar en los diversos contextos de la gestión pública, la reforma deberá buscar un equilibrio entre una sociedad aparentemente débil y un gobierno centralista cada vez más obligados a reformar sus acciones. Es importante mencionar que se requiere incorporar los diversos sectores y organizaciones de la sociedad para encontrar acomodo en los distintos órdenes de participación.

La administración asume la posición en torno a la instrumentación de las acciones. La relación entre objetivos y medios permite discutir las prioridades y buscar respuestas reales y necesarias para la población.

También se requiere de fortalecimiento de Sistemas de Atención a la denuncia popular en materia administrativa, la participación ciudadana viene a impulsar su intervención en este rubro y fortalecer otra tarea no desarrollada administrativamente, como lo es la vigilancia social.

Surge así, la necesidad de incorporar mecanismos y procedimiento técnicos administrativos que permitan asegurar que las quejas sean registradas sistemáticamente y que se les de un seguimiento eficaz a los compromisos que en relación a ellos asuma la autoridad, mediante su clasificación y asignación de propiedades.

Por tanto tenemos la última oportunidad de reorientar al Estado, su modernización en beneficio de la misma población. No debemos abandonar nuevos esquemas para mejorar nuestras relaciones entre ciudadanía y sus gobernantes, seamos parte de una nueva democracia de municipios.

Por parte, de los presidentes municipales se ha pretendido tener organizaciones más flexibles, representativas, profesionalizadas, honestas, eficientes y abiertas al cambio en donde la ciudadanía participe y busque organizarse para promover la gestión pública.

Para que se fortalezca el municipio debe iniciar con la introducción de códigos de ética y responsabilidades administrativas más severas a los integrantes de los organismos públicos, para que traiga así la confianza de los integrantes de su población.

Para ello, cada administración municipal debe establecer un método de evaluación de acuerdo a sus propios requerimientos; sin embargo, es necesario indicar algunas condiciones indispensables para que el sistema de evaluación se conforme como un instrumento que permita valorar de forma objetiva tanto la eficiencia en el trabajo y la permanencia en el mismo, como las posibilidades de los trabajadores de desarrollar funciones de mayor responsabilidad.

Definir estrategias para cada tipo de puesto y de manera individual, de acuerdo a las funciones y objetivos de las áreas de trabajo, para llegar a que los trabajadores de la administración local del municipio justifique su calificación para sus meritos. El propósito de la evaluación del personal es para darle crecimiento al municipio. Con el objeto de mejorar sensiblemente el nivel de eficiencia de los trabajadores, es necesario la desincorporación del personal que no cumpla los requerimientos mínimos indispensables, para lo cual se deben precisar los criterios correspondientes en el esquema del Servicio Civil.

#### **4.2 ÁMBITO POLÍTICO**

Se han llevado a cabo proyectos de participación social, para que la gente confíe más en las políticas que el municipio implemente a sus gobernados, lo importante de esta experiencia donde las decisiones resultan del consenso o de la opinión mayoritaria, sin ingerencia de otros grupos externos, además la existencia de una capacidad autogestiva, es decir, una capacidad para acumular y negociar con el mundo externo en condiciones de igualdad.

Un gobierno que persigue una estrategia participativa debe estar atento a estos obstáculos y desarrollar mecanismos para superarlos, o al menos aminorarlos.

Un gobierno que promueve y fomenta la participación debe buscar con ello conceder el poder a los pobres para hacer frente a los problemas, lo cual implica

reconocer conflictos inherentes a esa actividad. El gobierno municipal debe entonces allegarse de apoyos para emprender esta tarea.

Los gobiernos deberán buscar cambios significativos en sus modalidades de actuación, reconociendo como prioritaria la organización y vinculación hacia y para los grupos sociales. El gran reto consiste en tener mecanismos de comunicación con los actores sociales, con una cultura orientada a la correcta decodificación de los mensajes en ambos sentidos, el contar con interlocutores representativos y capaces de manejar y conducir a sus grupos hacia perspectivas benéficas a ellos y satisfactorias a la sociedad, donde el diálogo sea parte central de su actuación, que siempre será posible encontrar puntos de acuerdo o concentración para brindarle a la sociedad un proceso de desarrollo centrado en las personas y donde el conflicto se diluya en el diálogo, la negociación y el trabajo estructurado.

La voluntad política y el interés por trabajar con la sociedad y a través de la misma, será el punto modal para la realización de un proceso donde los grupos sociales busquen los puntos de confluencia y participen bajo sistemas basados en la colaboración y la solidaridad y donde el rol principal del gobierno será el manejo de conflictos y la articulación de procesos.

“Una de las expresiones de cambio, de las nuevas relaciones gubernamentales, es la formación de organismos e instituciones en donde la sociedad civil ordenada y coordinadamente interactúa con el gobierno en la implementación de nuevos esquemas y programas, con objetivos específicos y acciones concretas, el municipio necesita de un gobierno democrático, honesto y con capacidad de organización y dirección”.<sup>119</sup>

En la planeación, se deberá priorizar las cuestiones estratégicas y con ello las políticas públicas que representan un aspecto indispensable para encontrar

---

<sup>119</sup> Mejía Lira, José. “La participación ciudadana en los municipios en la nueva relación Estado-Sociedad”, en documento de trabajo número 21, CIDE, México, 1993, p. 5.

esas decisiones trascendentales en diversos aspectos sociales, económicos, fiscales, administrativos, políticos, entre otros.

Es necesaria la formación de una vigorosa corriente internacional que busque incluir a los grupos sociales en la formulación y el seguimiento en la aplicación de las políticas gubernamentales, los que cada día tienen mayor presencia, por ello los actuales impulsos hacia la democratización del país no pueden tardar más.

El poder político no está concentrado en el gobierno federal ni en las entidades federativas, se trata de un compuesto o sumatoria de expresiones locales, de fuerzas políticas, sociales y económicas que forman un entramado y que consisten en ser representadas por autoridades; sin embargo, la esencia de la voluntad soberana en una república es su radicación en el pueblo. El gobierno federal representa a las entidades federativas y por una interpretación coextensa al Estado. A su vez, la entidad federativa, como entidad originaria detenta una soberanía propia y cede parte de la misma a la representación federal sin menoscabo de su autonomía y capacidad de autodeterminación; por su parte, el estado reconoce en el municipio el factor político originario, que es más que una simple forma de división política y administrativa.

No obstante que en el enfoque clásico de la división de poderes no se cita al municipio como poder político, no significa que se le pueda excluir del poder mismo por la mera literalidad que implica concebir algunos órganos del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial. En este sentido, al adscribir al ayuntamiento en el conjunto de órganos administrativos del Estado (ejecutivos), se incurre en una confusión severa: El municipio no se reduce a su órgano de ejecución, es más, este órgano de gobierno no forma una corporación como muchos se han cuidado en tratar de demostrar.

### 4.3 ÁMBITO SOCIAL

Por lo que se refiere a lo social el gobierno municipal debe tener una verdadera participación de ciudadanos.

Es indispensable que las administraciones municipales deban institucionalizar el proceso de participación ciudadana con el propósito de que ésta se constituya en una nueva forma de gestión, mediante la cual se vinculen los esfuerzos de gobierno y sociedad en la búsqueda constante y comprometida de satisfacciones comunes a las necesidades.

Incorporar a las actividades permanentes de las comisiones del ayuntamiento la consulta popular, a fin de que en la toma de decisiones de aquellas sean consideradas las expectativas y reclamos de los vecinos; asimismo construir los consejos de participación social en verdaderos organismos auxiliares de las autoridades municipales y en auténticos representantes de los vecinos, con el objeto de que se fortalezca su función de enlace y articulación.

Por otro lado, en las administraciones municipales deben fomentar la celebración organizada, consciente y responsable de la población, mediante la instrumentación de procesos de inducción que aseguren el incremento en volumen e intensidad de la participación comunitaria, como también renovar los instrumentos político-administrativos que estimulen la participación y la movilización de la comunidad, tanto en el planteamiento de demandas, como en los procesos de toma de decisiones, ejecución y evaluación de las mismas; asimismo en la toma de decisiones se debe de incorporar las participaciones al proceso de plantación, a fin de capitalizar la información y la inventiva popular hacia la definición de acciones de solución, lo cual permitirá que la instrumentación e implementación se dé con un grado mínimo de conflicto.

Dentro de los gobiernos municipales deben incorporar a su estructura administrativa nuevos canales de representatividad y participación de los diversos grupos sociales bajo esquemas novedosos, posibilitando hacia su interior la reproducción permanente del proceso democrático, para lograr una comunicación fluida entre las autoridades municipales y la sociedad y viceversa, las administraciones locales deben establecer mecanismos eficientes de información que aseguren el enriquecimiento de dicha interrelación.

La renovación implica el diseño de procedimientos sencillos, ágiles y oportunos, eliminando aquellas operaciones e instancias de gestión innecesarias.

De igual manera, es indispensable la búsqueda persistente y sistemática de la reducción de papeleo de las oficinas gubernamentales, y por consecuencia, la disminución considerable en los costos de operación. Resulta necesario el definir los tiempos óptimos que requieren las diferentes actividades que integran los procedimientos para evitar las demoras innecesarias en revisiones, autorizaciones.

Sin embargo, es importante resaltar que la normatividad debe ser lo suficientemente precisa para cerrar los espacios en que la falta de claridad y desinformación abra la posibilidad, a las condiciones discrecionales.

Es importante adecuar el marco normativo vigente, llevando a cabo un profundo análisis de las disposiciones que establecen el cumplimiento de obligaciones de la ciudadanía con el gobierno municipal; para ello se requiere que bajo el principio de confianza en los usuarios se supriman aquellas que son obsoletas o inadecuadas, además de que se genere una reglamentación encaminada a estimular las actividades productivas.

Facilitar las gestiones de ámbito municipal, la eliminación de tramites innecesarios, duplicatorios o excesivos, y de la agilización y facilitación de aquéllos que deben permanecer, así como una auténtica desconcentración y

descentralización de facultades y recursos. De igual forma, la distribución de espacios requiere especial atención, con el objeto de que la ubicación de locales y la distribución del personal y el equipo facilite la prestación de los servicios.

Asimismo, es indispensable crear espacios de expresión y participación para la ciudadanía en el esfuerzo de mejora de los sistemas y procedimientos, para que respondan directamente a las necesidades, urgencias e insatisfacciones de los mismos.

Es condición indispensable que adicional a la incorporación del ciudadano-usuario a la readecuación de los procesos de trabajo, se genera una dinámica al interior del aparato gubernamental, con el objeto de que los servidores públicos colaboren directamente en la tarea de modernización, ya que son precisamente ellos los que conocen realmente la problemática de su quehacer.

## CONCLUSIONES

A lo largo del análisis, se hizo referencia a la necesidad de establecer una clara diferenciación entre los ámbitos de incidencia en la reforma municipal; es decir, que algunas de las propuestas responden a una facultad reglamentaria que ya está otorgada a los ayuntamientos; otras corresponden a una reforma de las constituciones estatales y sus marcos legales complementarios; y finalmente, las reformas que requerirían de una modificación al artículo 115 constitucional.

1.- Sin embargo, también se advirtió sobre las coordenadas del debate: sobre la necesidad o no de legislar sobre formas de participación ciudadana. Si es una respuesta positiva, en qué aspectos se debería legislar y en cuáles simplemente reglamentar. Para el caso del plebiscito y la consulta popular, lo que se podría legislar sería la obligatoriedad de los ayuntamiento de llevarlos a cabo en los casos en que se amerite.

2.- Es así como el tema de la participación social requiere de una reforma integral que logre articular en una misma propuesta el tema de las autoridades auxiliares, la creación de instancias de representación para la deliberación, fiscalización y toma de decisiones, instancias de carácter legislativo que aprueben el gasto público y la posibilidad de que los ayuntamientos administren medios masivos de comunicación o tengan derecho a espacios gratuitos en radio y televisión.

3.- Una Reforma Municipal de envergadura, tendría que ver al municipio como un sistema complejo, en el que es necesario acercar el gobierno local a la ciudadanía, sin violar los derechos individuales y colectivos, estimulando la participación social y comunitaria. Para lograrlo, se necesita además que se modifiquen las actuales condiciones en que se viven las relaciones intergubernamentales, que se redefina la autonomía municipal a través de la descentralización de recursos y competencias, y la creación de instancias de orden

legislativo, o por lo menos deliberativo, que logre mayores equilibrios en un sistema de poderes e incorpore las figuras de referéndum, iniciativa popular y consulta ciudadana.

4.- De esta manera se pueden clasificar las propuestas de acuerdo a las formas de participación regulada: en primer lugar, tendríamos aquel núcleo de propuestas que se propone legislar sobre aquellas formas de relación que implican la eficiencia y la eficacia de la administración municipal, reduciendo la demanda ciudadana y canalizándola a las dependencias correspondientes; en segundo lugar, aquellas que pugnan por la institucionalización de espacios de fiscalización y decisión de los asuntos de interés público, entre las que se incluyen las propuestas sobre la creación de una contraloría o de instancias similares a los Consejos de Planeación del Desarrollo Municipal; un tercer grupo de propuestas se inclina por institucionalizar la participación que tradicionalmente se ha establecido en las comunidades como formas de participación comunitaria y social.

5.- En consecuencia y por diversas tendencias centralizadoras que acopian materias y facultades en los gobiernos nacional y subnacional, el municipio ve mermada su participación en el poder político del Estado, cuando en realidad es el elemento que lo nutre y ejerce una gestión de responsabilidades administrativas y políticas, constitutivas de un orden normativo comunitario, y otras coadyuvantes a la resolución de problemas cotidianos de los pueblos. El municipio es expresión de la voluntad social de sus comunidades y, por extensión, la muestra directa de que la soberanía está radicada en el pueblo.

6.- El municipio está restringido, ya que la problemática social, política y financiera los rebasa, por lo que requieren mayor apoyo y una auténtica autonomía en todos los aspectos, necesidades que la federación no les va a otorgar mientras no haya una reforma substancial a nuestra Carta Magna.

7.- En el país existen varios municipios, que se establecen en el territorio que les corresponde, con una circunscripción territorial determinada, es decir una geografía donde tiene efectos su jurisdicción. Sin embargo, el Municipio o la entidad municipal viene a ser, de acuerdo con la Ley, el último eslabón de la descentralización administrativa, al ser considerado como una descentralización por región, al referirlo la Constitución como la base de la división territorial de los Estados.

8.- En México tenemos municipios pobres y débiles, municipios que no tienen capacidad económica, mucho menos administrativa para atender los rezagos y enfrentar los problemas, por esta razón no puede haber un estado fuerte. A la inversa, la federación debe proyectar municipios fuertes para tener una nación fuerte, ese debe ser el nuevo federalismo. El paso inicial de la reforma está en el municipio, es en este nivel de gobierno donde se da y se viven de cerca los problemas en cualquiera de sus vertientes, es en el territorio municipal, donde se construye y se otorgan día a día la infraestructura, las obras, el equipamiento y los servicios públicos, es el espacio donde el recurso federal se materializa y se traduce en bienes y servicios que permiten a la comunidad disfrutar de mejores niveles de bienestar.

9.- Promover, con respeto a la soberanía estatal, la reforma, adecuación o creación de la legislación estatal que regule las relaciones hacendarías entre estados y municipios, en congruencia con la renovación de las relaciones entre la Federación y las entidades, para avanzar en la conformación de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaría.

10.- El Municipio será capaz de enfrentar sus nuevos desafíos en la medida en que su gobierno tenga la adecuada infraestructura administrativa y de gobierno, lo que incluye sus recursos humanos, técnicos y materiales. Lo anterior implica la capacitación y profesionalización de regidores, síndicos y servidores públicos

municipales, dotar a los ayuntamientos de herramientas administrativas y de gobierno, y mejorar las ya existentes.

11.- Las acciones que en materia de fortalecimiento municipal hayan de emprenderse deben partir de aquellas experiencias exitosas que han incidido positivamente en el desarrollo municipal. Asimismo, deberán tomarse en consideración las experiencias emanadas del creciente reconocimiento que en materia de financiamiento, responsabilidades fiscales y ejercicio del gasto público, han tenido los municipios. La renovación municipal debe tener como objetivo, promover el fortalecimiento de los municipios del país mediante una nueva relación basada en el principio de cooperación con los órdenes de gobierno, a fin de que respondan con oportunidad y eficacia a las responsabilidades que la Constitución les asigna, así como ampliar los espacios para detonar una mayor participación cívica y social, ya que el Municipio constituye un espacio privilegiado y de enorme potencial para contribuir a la gobernabilidad democrática en las regiones.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **LIBROS**

Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", 8ª. Ed. México, Edit. Porrúa, S.A, 1988.

Álvarez, Lucía. "Participación y Democracia en la Ciudad de México", Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades UNAM. La jornada, México 1997

Anguiano, Arturo y Gutiérrez, Daniel. "Fuerzas Políticas y Participación Ciudadana en la coyuntura de 1997". Colegio de Sonora-UAM Xochimilco /Universidad de Sonora, México 1997

Aragón Salcido Maria Inés. "Guía técnica". 3ª edición, num.2, INAP-CEDEMUN, 1995.

Aristóteles, "Metafísica", España, Edit, Edimat Libros

Arredondo Ramírez, Vicente. "Hacia una Nueva cultura Ciudadana en México", 2ª Edición. Universidad Iberoamericana, Faprode, Foro de Apoyo Mutuo, México 1996.

Burgoa, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", 6ª. Ed, México, Edit. Porrúa. S.A. 1985.

Burgoa, Ignacio, "Las Garantías Individuales", 20ª, ed., México, Edit. Porrúa, S.A. 1986.

Camacho Salas, Mario. "¿Qué es el municipio?", Manual de Gobierno y Administración.

Campos Ochoa, Moisés, "El municipio y su evolución institucional", México Banobra /fomun, 1987.

Carmona Romay, Adriano G. "Programa de Gobierno Municipal", Edit. Librería Martí, La Habana, 1956.

Carpizo, Jorge, "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México", Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Edit. Porrúa, 1983.

Centro Nacional de Estudios Municipales, "El municipio Mexicano". Secretaria de Gobernación, 1985.

Centro Nacional de Estudios Municipales, "El municipio Mexicano". Secretaria de Gobernación, 1994.

De la Madrid, Miguel, "Las Razones y las Obras", México Presidencia de la República-FCE, t. 4.

García del Castillo, Rodolfo, "Los municipios en México", México, Miguel Ángel Porrúa /CIDE, 1999.

González Oropeza, Manuel, "La autonomía municipal, vista por las legislaturas locales", Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,

González Oropeza, Manuel, "Reglamento" Vid. Diccionario Jurídico Mexicano P-Z

Grimberg, Carl, "Historia Universal Daimon. Descubrimiento y Reformas", Ediciones Daimon, T. 6, Madrid, 1967.

Guillen López, Tonatiuh, "La reforma del ARTÍCULO 115 constitucional. El gobierno municipal, federalismo y relaciones intergubernamentales", México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

Hans, Kelsen, "Teoría General del Estado", Edit. Porrúa, México.

Iturriaga, Arminda, "Historia del municipio mexicano", en Gobierno y Administración municipal en México, México, SEGOB/CEDUM. 1993.

Jellinek George, "Teoría General del estado", Edit. Harla, México

Martínez Morales, Rafael, "Derecho Administrativo", 1er Curso, México, Edit, Harla, 1991.

Martingnac, "El municipio Libre".

Mateo, Ramón Martín, "Manual de Derecho Administrativo". Edic.13ª España, edit. Trivium,

Max, Weber, "Ensayo de Sociología Contemporánea", 2ª ed. Edit. Bruquera.

Mejía Lira José, "La participación ciudadana en los municipios en la nueva relación

Munro, William Bennett, "Goyernmentand Administration", Vol. I, Edit, EMECE, 1982.

Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu Mario, "Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México", UNAM 1979.

Muro Orejón, Antonio, "Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano, México, Edit. Porrúa S.A., 1989.

Nava Negrete, Alfonso, "Reglamento de Policía y Buen Gobierno", México, Edit. Porrúa, 1985.

Platón, "Diálogos de Platón", España, Edit, Edimat Libros.

Polibio, "Historia Universal", 4ª ed, Edit. Nauta C., S.A.

Quintana Roldan, Carlos F, "Principales consecuencias jurídicas de las reformas del artículo 115 constitucional realizadas en la actual administración federal (1982-1988)", México, Edit. Porrúa, 1987.

Quintana Roldan Carlos. "Derecho municipal". México. Edit. Porrúa.

Quintana Roldan, Francisco, "Comentarios al artículo 115" Editorial UNAM.

Ralph, Turner. "Las grandes culturas de la Humanidad", 3ª edición , Tomo I, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1974.

Rendón Huerta Barrera, Teresita, "Derecho Municipal", México, Edit. Porrúa. S.A. 1985.

Ruiz Massieu Mario, "La relación de poder estado municipio en el nuevo artículo 115 constitucional el caso de guerrero", Secretaría de Gobernación, México 1994.

Ruiz Massieu, José Francisco y Valades, Diego, "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", México, Edit, Porrúa, S.A., 1983.

Serra Rojas, Andrés, "Teoría y Practica del federalismo mexicano", México, Comisión de Fortalecimiento Municipal de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1996.

Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". 21ª edición, Edit. Porrúa, México.

Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales de México", México, Edit. Porrúa, 1981.

Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano, México, Edit. Porrúa, S.A., Escuela Libre de Derecho, 1994.

Toro, Alfonso, "Historia de México", T.I, 14ª, ed., México, Edit. Patria, 1967.

Toscano, Salvador. "Organización Social de los Aztecas". Edit. Fondo de Cultura Económica., México.

Toscazo, Salvador. "Organización del Municipio", UNAM, 1985.

Zorrilla Martínez, Pedro, "Fortalecimiento Municipal". Trabajo publicado en estudios municipales, N° 33, mayo-junio, 1985.

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, México, UNAM, 1992.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.  
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.  
Ley Orgánica Municipal del Estado de México.  
Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.  
Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.  
Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato.  
Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio del estado de Oaxaca.

### DICCIONARIOS.

Ameba: Enciclopedia Jurídica. Editorial Dizis Kill, S.A. Buenos Aires, 1978.  
Gran Enciclopedia Europeo-Americana, T.45, España, Edit. Espasa-Calpe.  
Diccionario de Ciencias Sociales, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1976.  
Diccionario Jurídico Mexicano P-Z, 2ª. Ed. México, Edit. Porrúa, S.A. UNAM.  
Diccionario Jurídico Mexicano. 1983, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.  
Escriche, Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, 2ª. Ed., T.II, México, Edit. Cárdenas, 1985.

### DOCUMENTACIÓN VIRTUAL

<http://www.baja.gob.mx>.  
<http://www.cesarcamacho.org.mx>  
<http://www.df.gob.mx>  
<http://www.gobernación.gob.mx>.  
<http://www.e-local.gob.mx>  
<http://www.info4.jurídicas.UNAM.mx>  
<http://www.municipio-org.mx>.  
<http://jalisco.gob.mx>  
<http://www.iglom.ites.mx/encuentros/pm3/logo>  
<http://www.congresopue.gob.mx>

<http://www.iglam.iteso.mx>

<http://www.revistathemis.com>

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

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

## REVISTAS.

Poderes de policía y facultades de policía, Revista de la Facultad de Derecho de México, núms. 93 y 94, 1974, México.

Revista Estudios Municipales. Año II, #3 abril-mayo 1986.

Revista Estudios Municipales. Marzo-abril 1992, México.

Revista INDETEC, Guadalajara, México, 2003.

Revista Indetec, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, ISSN, 0188-607X.

Revista Indetec, Jalisco México 2003.

El municipio. Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2000.

Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Año 1 # 2 mayo- agosto 1986, UNAM, México

Ponencia presentada por el Ing. Felipe de Jesús Altorre Rodríguez. en la Reunión Nacional de Organismos no Gubernamentales de Municipios de México en Jalisco, 2000.

**\*ANEXO DEL ARTÍCULO 115.**

Artículo	Promulgación	Publicación	Inicio de Vigencia	Contenido de la Reforma
115	14/agosto/1928	20/agosto/1928	Surtirá sus efectos en las elecciones de diputados en las Legislaturas de los Estados, en las fechas, en que, de conformidad con sus Constituciones Políticas locales y leyes Electorales respectivas, se verifiquen, a partir de la promulgación de la presente Ley.	Se establece el número de representantes en las legislaturas locales, señalándose a los Estados un mínimo de siete diputados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de nueve si rebasan esa cantidad y de once si son mayores de 800 mil habitantes
Se reforma todo el ARTÍCULO	29/marzo/1933	29/abril/1933	Se aplica el artículo 3°. Del Código Civil Federal.	El municipio Libre es la base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, siendo administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa. Los funcionarios municipales no podrán ser reelectos para, el periodo inmediato, sólo los suplentes podrán ser electos como propietarios. Los municipios tendrán personalidad jurídica y administraran su hacienda. Los Gobernadores de los Estados por elección popular, ejercerán su encargo únicamente por cuatro años, terminados los mismos en

				ningún caso y por ningún motivo podrán ocupar el mismo. Tampoco podrán ser electos para el ejercicio siguiente el gobernador sustituto o designado para concluir el período y el gobernador interino, provisional o el ciudadano supla la falta del Constitucional en los últimos años del período. Los diputados locales propietarios no podrán ser reelectos por el período inmediato; los diputados suplentes sí podrán ser reelectos para el período inmediato siguiente con el carácter de propietarios.
Se reforma el párrafo tercero de la fracción III.	28/diciembre/1942	8/enero/1943	Se aplica el artículo 3°. Del Código Civil Federal	Incrementa el período de ejercicio como Gobernador del Estado a seis años como máximo.
Se adiciona un párrafo segundo a la fracción I. <i>Nota.- El decreto de reforma señala erróneamente la adición de un párrafo primero de la fracción I, hasta antes de decreto, de un solo y único párrafo, consecuentemente al adicionarse un</i>	31/diciembre/1946	12/febrero/1947	Se aplica el ARTICULO 3°. del Código Civil Federal.	Los Municipios serán administrados por sus respectivos Ayuntamientos. En elecciones municipales las mujeres tienen derecho a votar y ser votadas.

<i>párrafo a la fracción, por lógica jurídica este será el párrafo segundo del mismo. Sin embargo, no se localizo Fe de erratas ni aclaración respectiva.</i>				
Se reforma el párrafo segundo de la fracción I	13/octubre/1953	17/octubre/1953	Se aplica el artículo 3º: del Código Civil Federal.	Establece la no reelección de los Presidentes Municipales regidores y síndicos de los Ayuntamientos para el periodo inmediato; tampoco podrán ser electos como suplentes, al término de su gestión como propietarios.
Se adiciona las fracciones IV y V.	29/enero/1976	6/febrero/1976	El día siguiente de su publicación	Estados y Municipios podrán expedir los ordenamientos jurídicos relativos al manejo y organización de los centros urbanos. Asimismo la Federación, Estados y Municipios planearán conjunta y coordinadamente el desarrollo de centros urbanos situados en territorios municipales de dos o mas entidades federativas.
Se adiciona con un último párrafo la fracción III	2/diciembre/1977	6/diciembre/1977	El día siguiente de su publicación.	Se introduce el sistema de diputados de minoría en las legislaturas locales. Se introduce el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamiento en los municipios cuya población sea de

				300 mil o más habitantes.
Se reforma todo el ARTÍCULO	2/febrero/1983	3/febrero/1983	El día siguiente de su publicación.	<p>Por principio se dispone la adopción en su régimen interior por parte de los Estados, de la forma de gobierno republicano, representativo, popular, y como base de su división territorial, el Municipio Libre.</p> <p>El Municipio será administrado por un ayuntamiento donde Presidente Municipal, regidores y síndicos lo serán por elección popular directa y no podrán ser reelectos para el período inmediato, los mismos para quienes desempeñan esos cargos por elección indirecta o designación de alguna autoridad, así como tampoco los funcionarios que tengan el carácter de propietarios.</p> <p>Las legislaturas locales podrán suspender ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato o alguno de sus miembros. En caso de declaratoria de desaparición y no procediese la celebración de nuevas elecciones, las Legislaturas designarán a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.</p> <p>Se otorga personalidad jurídica y manejo de su patrimonio a los municipios, reconociéndoles a los ayuntamientos facultades para</p>

				<p>expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones, teniendo a su cargo los servicios públicos como agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito. Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo de sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la presentación de los servicios públicos que les correspondan.</p> <p>Se establece que los municipios administraran libremente su hacienda pudiendo percibir las contribuciones que establezcan los Estados sobre la Propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.</p> <p>Se específica que sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de pagar contribuciones.</p> <p>Los municipios estarán facultados</p>
--	--	--	--	--

			<p>para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, crear y administrar sus reservas territoriales; controlar el uso del suelo; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.</p> <p>Se señala que la federación, las entidades federativas y los municipios, regulan conjunta y coordinadamente el desarrollo de centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas.</p> <p>Destaca que el mando de la fuerza pública en los municipio, lo tendrá el Ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados, donde residen habitual o transitoriamente. Por otra parte estos últimos no podrán durar en el cargo más de seis años debiendo ser su elección directa y en ningún caso podrán volver a ocupar ese cargo.</p> <p>Se enfatiza que nunca podrán ser electos para el período inmediato los gobernadores sustitutos, los interinos ni los provisionales.</p>
--	--	--	--

				<p>Se establece que sólo los ciudadanos mexicanos por nacimiento o con residencia no menor de cinco años, podrán ser gobernadores.</p> <p>Por lo que respecta a las legislaturas, el número de representantes será proporcional al de habitantes del Estado y nunca será menor de siete diputados en los Estados de población menor a 400 mil habitantes; de nueve cuando la población sea menor a los 800 mil y once cuando rebasen esa cifra.</p> <p>Los diputados locales no podrán ser reelectos para el periodo reelecto para el período inmediato; los suplentes podrán ser electos como propietarios.</p> <p>Se introduce el sistema de diputados de minoría para las legislaturas locales y representación proporcional para los ayuntamientos de los municipios.</p> <p>Con base en el ARTÍCULO 123 de la Constitución Política, las legislaturas locales expedirán leyes que regularán las relaciones de trabajo en los Estados y sus trabajadores.</p>
Se reforma la fracción VIII. Se	25/febrero/1987	17/marzo/1987	El día siguiente de su publicación.	Se introduce el principio de representación popular en la

<p>derogan las fracciones IX y X.</p>				<p>elección de ayuntamiento municipales.          Se establece que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Propia Constitución.          Se suprime las referencias a las relaciones entre los estados y sus trabajadores y a la asunción, por parte de estos y la Federación, de la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos.</p>
<p>Se reforman los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción I; el párrafo segundo de la fracción II; el párrafo primero y sus incisos a), c), g), h) y el párrafo segundo de la fracción II; los párrafos segundo y tercero, mismo que se recorre para pasar a ser el cuarto, de la fracción IV; las fracciones V y VII.          Se adicionan los nuevos párrafos tercero con sus</p>	<p>22/diciembre/1999</p>	<p>23/diciembre/1999</p>	<p>Noventa días después de su publicación.</p>	<p>Establece que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, el cual estará conformado con un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.          Señal, en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento, renuncia o falta absoluta de sus miembros y no procede su suplencia o no se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los consejos municipales que concluyan los períodos respectivos. Los concejos municipales estarán integrados por el número de miembros que determine la ley,</p>

<p>incisos a), b), c), d) , e) y cuarto a la fracción II; un nuevo párrafo segundo, recorriéndose en su orden el anterior para pasar a ser, reformad, el nuevo párrafo tercero y quinto a la fracción IV y un segundo párrafo a la fracción VII.</p> <p>Nota.- los párrafos cuarto y quinto de la fracción I intercambian su posición pasando el párrafo cuarto a ser, reformado por adición de enunciados, el nuevo párrafo quinto y el anterior párrafo quinto pasa a su vez</p>			<p>quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidas para los regidores.</p> <p>Sustituye la facultad de los ayuntamientos de expedir por la de aprobar 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 que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, asegurado la participación ciudadana y vecinal.</p> <p>Por otra parte las leyes en materia municipal que expidan las legislaturas estatales establecerán las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos respectivos para dirimir controversias entre la administración y los particulares. Igualmente, señalarán los casos en los que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos cuando se afecten el patrimonio inmobiliario</p>
--	--	--	---

<p>sin modificaciones a ser el nuevo párrafo cuarto.</p> <p><i>Se señala erróneamente adicionado un párrafo tercero a la fracción III en lugar de un nuevo párrafo segundo, mismo que desplaza en su orden al anterior el cual pasa a ser el nuevo párrafo tercero.</i></p> <p><i>De igual forma, se incluye erróneamente al inciso i) del párrafo primero, fracción III como reformado. De lo anterior no se localizó fe de erratas o aclaración respectiva.</i></p>				<p>municipal o para celebrar actos o convenios, así como las normas de aplicación general para celebrarlos. De igual forma deberán establecer el procedimiento para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal por imposibilidad del municipio de hacerlo; así mismo, las disposiciones aplicables en los municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.</p> <p>Amplía las funciones y servicios a cargo de los municipios, tales como el drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, recolección, traslado, tratamiento y disposiciones finales de residuos, equipamiento de calles, parques y jardines, policía preventiva municipal y tránsito.</p> <p>Los municipios podrán coordinarse y asociarse para la prestación de servicios públicos, facultándoseles además para celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de alguno de ellos en forma temporal, o bien, se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el municipio.</p> <p>Establece la exención de contribuciones a los bienes de</p>
---	--	--	--	--

			<p>dominio público de la federación, de los estados o municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.</p> <p>Dispone que los ayuntamientos propondrán a las legislaturas locales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y de construcción que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Asimismo, que estos ejercerán directamente los recursos de la hacienda municipal.</p> <p>Al respecto se especifica que las legislaturas locales aprobarán las leyes de ingresos municipales, en tanto que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos.</p> <p>Amplía las facultades de los municipios para: participar en la formulación de planes de desarrollo regional, intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito</p>
--	--	--	---

				territorial, así como celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. Se señala por último, que el Presidente Municipal estará al mando de la Policía preventiva municipal, la cual acatará las ordenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que juzgue de fuerza mayor o alteración grave del orden público.
Se adiciona un párrafo cuarto a la fracción III.	3/agosto/2001.	14/agosto/2001.	El día siguiente de su publicación.	Dentro del ámbito municipal, las comunidades indígenas podrán coordinarse y asociarse, conforme a la ley.



Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: JACOBO CEDEÑO  
ALCI PRESTE

FECHA: 26-NOV-2008

FIRMA: 

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**