

875209



# UNIVERSIDAD VILLA RICA

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

## FACULTAD DE DERECHO

**“ANÁLISIS DEL ACTO DE ENTREGA-RECEPCIÓN  
EN EL SISTEMA JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO A  
NIVEL MUNICIPAL EN EL H. AYUNTAMIENTO DE  
VERACRUZ 2001-2004”**

## TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

**ELIZABETH DE LOS ÁNGELES SCOFFIÉ MARIZ**

Director de Tesis:

Lic. Carlos Abraham Peña Ramírez

Revisor de Tesis:

Lic. Genaro Conde Pineda

BOCA DEL RÍO, VER.

2005

m346623



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## INDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I	
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	2
1.1.1. FORMULACIÓN .....	2
1.1.2. JUSTIFICACIÓN.....	2
1.2 DELIMITACIÓN DE OBJETIVOS.....	4
1.2.1 OBJETIVO GENERAL.....	4
1.2.2.OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	4
1.2.2.1 Enunciar Antecedentes Histórico-Jurídicos del Municipio .....	4
1.2.2.2 Distinguir conceptos jurídicos de la Gestión Municipal .....	4
1.2.2.3 Analizar los planes de desarrollo y la fase de entrega-recepción en la transición administrativa del Municipio de Veracruz.....	4
1.3 FORMULACIÓN DE LA HIPÓTESIS .....	4
1.3.1. Enunciación de la Hipótesis .....	4
1.3.2. Determinación de variables .....	5
1.3.2.1 Variable Independiente .....	5
1.3.2.2 Variable Dependiente .....	5
1.4 DISEÑO DE LA PRUEBA .....	5
1.4.1 Investigación documental .....	5
1.4.2 Bibliotecas Públicas .....	5
1.4.3 Técnicas Empleadas .....	6
1.4.3.1 Fichas bibliográficas .....	6

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

## II

1.4.3.2 Fichas de trabajo .....	6
1.4.3.3 Fichas hemerográficas .....	6

## CAPITULO II

### ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

2.1 El Ayuntamiento a través de la Historia .....	7
2.2 Del derecho Romano al derecho Indiano .....	8
2.3 La Fundación de la Villa Rica de la Veracruz .....	10
2.3.1 Las Ordenanzas de 1524 y 1525 .....	13
2.3.2 El Ayuntamiento de la Ciudad de México 1808 .....	16
2.4 El Constitucionalismo Histórico .....	17
2.4.1 Constitución Política de la Monarquía Española .....	17
2.4.2 La omisión municipal .....	20
2.4.3 El municipio en las Siete Leyes Constitucionales .....	20
2.4.4 La Constitución de 1857 .....	23
2.4.5 Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 .....	24
2.5 El Municipio en la Constitución de 1917 .....	25
2.6 Legislación vigente. ....	27

## CAPITULO III

### ESTRUCTURA MUNICIPAL DEL H. AYUNTAMIENTO DE VERACRUZ

3.1 La gestión municipal, marco normativo .....	29
3.1.1 La estructura normativa del Municipio .....	30
3.1.1.2 Leyes Federales que regulan el Municipio .....	31
3.1.1.3 Leyes Estatales que regulan el Municipio .....	35
3.1.1.4 Ordenamientos Municipales que regulan el Ayuntamiento .....	40
3.2 Órganos de Control de la Gestión Municipal .....	43
3.2.1 Sindicatura .....	44
3.2.2 Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal .....	44
3.2.3 Contraloría Municipal .....	45

### III

3.3 La captación de recursos para realizar la gestión municipal .....	46
3.3.1 Código Hacendario Municipal .....	47
3.4 Medidas de control relacionadas con la cuenta pública tendientes a formular los programas de acción municipales .....	51
3.5 Estructura Orgánica H. Ayuntamiento de Veracruz (2001-2004) .....	54
3.5.1 Sistematización de la Gestión Municipal .....	56
3.6 Sanciones en caso de incumplimiento en la gestión municipal .....	59
3.6.1 Procedimiento Disciplinario .....	59
3.6.2 Ley orgánica del municipio libre .....	60
3.6.3 El juicio de procedencia .....	61
3.6.4 Quejas en el Ayuntamiento de Veracruz .....	61

## CAPITULO IV

### ENTREGA-RECEPCIÓN, PLANIFICACIÓN INSTRUMENTO DE DESARROLLO

4.1 La planeación estrategia de crecimiento y desarrollo sustentable .....	63
4.2 La planeación en el desarrollo municipal .....	64
4.3 Organismos para la planeación municipal .....	66
4.3.1 Comité de planeación para el desarrollo estatal (Coplade) .....	67
4.3.2 Convenio de desarrollo social (Cds) .....	67
4.3.3 Comité de planeación desarrollo municipal (Copladem) .....	68
4.3.4 Convenio de coordinación Estado-Municipio (Codem) .....	71
4.4 Proceso de planeación municipal .....	72
4.4.1 Formulación .....	72
4.4.2 Discusión y aprobación .....	73
4.4.3 Ejecución .....	74
4.4.4 Control .....	75
4.4.5 Evaluación .....	75
4.5 Estructura .....	76
4.5.1 Descripción del contenido .....	77

4.6 Programación municipal .....	84
4.7 Etapa de entrega-recepción marco normativo .....	85
4.7.1 Marco Normativo .....	85
4.7.2 Definición .....	86
4.7.3 Objetivo de la entrega-recepción .....	87
4.7.4 Sujetos de la entrega-recepción .....	87
4.7.5 Objeto de la entrega .....	88
4.8 El desarrollo sustentable .....	89
4.8.1 Calidad de vida .....	91
4.8.2 Desarrollo urbano sustentable .....	91
4.8.3 Proyecto urbano y desarrollo sustentable .....	95
4.9 Participación ciudadana .....	97
CONCLUSIONES .....	103
BIBLIOGRAFÍA .....	112

## **AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS.**

Gracias Señor, por la familia que me diste, por mi mamá, que es mi modelo a seguir, por mi abue que me ayudó a aplicarme, por mi tía nana, por todas ellas gracias, que con sus desvelos, sus regañones, su dedicación, su cariño y su atención me hacen esforzarme para ser una mejor persona cada día.

Te agradezco también por mis hermanos, por Mariana que me inspira a pesar y por su carácter, por Fernando que me enseña que la vida es para vivirla, por Gerardo y su inocencia que me impulsa a ser una buena persona, por todo lo que me han dado, gracias.

Por mis compañeros, que compartieron conmigo cinco años de su vida, Isis, no hay palabras, Lorena, Paty, Alida, Elia, Columba, Alicia, Monia, Enrique, Octavio, Efrén, Jorge, Gerardo, Eduardo, Alder, Francisco. Por mis amigos, Fedora, me animas a seguir, Lechus, Marcos, Luis, José Luis, por la banda, gracias, sin su amistad, su apoyo incondicional éste tiempo hubiera sido difícil.

Por mis maestros, Lic. Pérez Montes, Lic. Conde, Lic. Chávez, Lic. Uscanga, Lic. Salvatori, Lic. Hernández, Lic. Peña, Lic. Mantecon, Lic. Paty, Lic. Zuñiga, Lic. Marin, Lic. Quiroz, Lic. Marina, gracias por sus enseñanzas, por su ejemplo, por inspirarme a ser una buena abogada. A la Dirección General de Estudios Superiores de la UNAM, gracias por su apoyo económico, me comprometen a seguir trabajando en pro de mi comunidad.



## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de tesis, tiene como objetivo enfocarse en el análisis de la transición en el Municipio de Veracruz 2001-2004, debido a que es el primer Municipio del Americano, cuenta con una amplia historia administrativa y jurídica.

En el primer capítulo del presente trabajo titulado Metodología de la Investigación, se presenta el cuadro metodológico exponiendo los pasos seguidos.

En el segundo capítulo del presente trabajo denominado Antecedentes Históricos del Municipio, se pretende dar a conocer brevemente la trayectoria de la Institución Municipal desde sus orígenes más remotos, hasta la actualidad. Utilizando a la Historia del Derecho como fuente principal.

En el tercer capítulo se abordaran los conceptos jurídicos utilizados en la Gestión Municipal, para adentrarnos y poder comprender los términos jurídico-administrativos con los que se realiza la función municipal, los órganos de control, la estructura orgánica, entre otros temas.

En el cuarto capítulo se expondrá una explicación sobre los planes de desarrollo municipal y el mecanismo de la toma de decisiones en la Administración Pública Municipal, la etapa de entrega-recepción será analizada para saber qué sucede con las obras o servicios que quedan pendientes y que medidas se han tomado para no dejar inconclusos proyectos que podrían redundar en el beneficio social de los habitantes del municipio. Terminando con una breve exposición de las conclusiones obtenidas durante el desarrollo del presente trabajo de tesis.

## **CAPÍTULO I**

### **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

##### **1.1.1 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

¿Qué actividades se realizan durante el período de transición administrativa en el H. Ayuntamiento de Veracruz, para garantizar un desarrollo sustentable en el Municipio?

##### **1.1.2 JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA**

El Ayuntamiento es la primera forma de organización política que se instauró en América en la época Colonial, Veracruz es el Primer Ayuntamiento del Continente Americano, por lo que cuenta con una basta historia jurídico-política, además es el Ayuntamiento la autoridad administrativa más cercana a los ciudadanos y la que se encuentra en mayor medida involucrada en el desarrollo público que debe traducirse en sustentable e incluyente para todos los sectores de la población municipal.

Debido a su cercanía con la población, es interesante observar que en ocasiones no existe una comunicación entre la Administración Pública Municipal y la población y esto se ha traducido en el rezago de crecimiento de ciertos sectores y al mismo tiempo el avance significativo de otros por lograr captar la atención de la Administración Municipal.

Asimismo por la constante transición administrativa en la que se ve obligado a enfrentar cada tres años, trae aparejada nuevas propuestas administrativas.

Ha habido un largo proceso de construcción y solidificación de las potestades administrativas municipales lo que ha contribuido a la libertad para administrar sus recursos y destinarlos a los sectores que consideran prioritarios para el desarrollo.

Sin embargo, estas mismas potestades que han brindado libertad de actuación y recaudación han también permitido que el desarrollo de la entidad municipal no sea sustentable ni equitativo en ocasiones.

Aunado a esto es necesario anotar que, es también, debido a la constante alternancia o cambio de administraciones públicas en períodos relativamente cortos de tiempo (cada tres años se renueva el Ayuntamiento), han contribuido a que exista un grave desequilibrio entre ciertos sectores de la población. Debido a que cada administración inicia con su propio Plan de Desarrollo y no contempla al de la anterior administración.

El análisis de cómo ha funcionado la gestión administrativa en el H. Ayuntamiento de Veracruz 2001-2004 y la forma en que se desarrolla la administración municipal durante los periodos de transición es el principal tema del presente trabajo que se interesa por mostrar una parte del sistema para la toma de decisiones municipales durante el cambio de gestión administrativa para saber que medidas se aplican para lograr un desarrollo incluyente y sustentable.

## 1.2 DELIMITACION DE OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo General

Analizar las medidas adoptadas la administración municipal del H. Ayuntamiento de Veracruz 2001-2004 durante el periodo de transición en la gestión pública.

### 1.2.2. Objetivos específicos

1.2.2.1 Enunciar los Antecedentes Histórico-Jurídicos del Municipio.

1.2.2.2 Distinguir los conceptos jurídicos utilizados en la Gestión Municipal.

1.2.2.3 Analizar los planes de desarrollo y la fase de entrega-recepción en la transición administrativa.

## 1.3 FORMULACION DE LA HIPOTESIS

### 1.3.1. Enunciación de la Hipótesis

El análisis de la transición en el sistema administrativo municipal constituye un elemento de importancia primordial para garantizar la continuidad en las obras y servicios de beneficio público y permite conocer las medidas adoptadas por la Administración Municipal para asegurar el desarrollo sustentable.

### 1.3.2. Determinación de variables

#### 1.3.2.1 Variable Independiente

La transición en el ámbito administrativo municipal constituye un parte aguas en el desarrollo sustentable del Municipio.

#### 1.3.2.2 Variable Dependiente

Las medidas tomadas por la Administración municipal en turno, para lograr un desarrollo sustentable y equitativo deben ser analizadas para comprender el avance jurídico-económico y el rezago en ciertos sectores en el H. Ayuntamiento de Veracruz.

### 1.4 DISEÑO DE LA PRUEBA

#### 1.4.1 Investigación documental

Para la realización de este trabajo tesis se recurrió a la búsqueda de material bibliohemerográfico que desde la perspectiva jurídica abordase con seriedad el objeto de estudio elegido.

#### 1.4.2. Bibliotecas Públicas

Nombre: Unidad de Servicios Bibliotecarios, de la Universidad Veracruzana

Ubicación: Boulevard Ruiz Cortines, s/n,

Localidad: Boca del Río, Veracruz

Nombre: Unidad de Servicios Bibliotecarios, de la Universidad Villa Rica

Ubicación: Progreso, s/n esq. Urano

Localidad: Boca del Río, Veracruz

### 1.4.3 Técnicas Empleadas

#### 1.4.3.1. Fichas bibliográficas

Contienen nombre del autor, título de la obra, editorial, lugar y fecha de edición.

#### 1.4.3.2 Fichas hemerográficas

Contienen nombre del autor, título del artículo, nombre de la revista o periódico, lugar, año y periodicidad de la edición así como de las páginas consultadas.

#### 1.4.3.3 Fichas de trabajo

Contienen nombre del autor, título de la obra, lugar, año y número de edición así como la transcripción de lo conducente de dicho trabajo.

## CAPITULO II ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

### 2.1 El Ayuntamiento a través de la Historia

Cuando se publicó la obra ya clásica *La democracia en México*,<sup>1</sup> el estudio de la vida municipal en el país era apenas un referente menor para el análisis sociopolítico de la época. Años después de aquella publicación, la vida municipal en México ha cobrado tal importancia que es un texto clave para entender, en parte, la inconclusa transición a la democracia experimentada por México, considerada dentro de sus hipótesis de trabajo que, a diferencia de otras transiciones, la mexicana había partido, entre otros datos, de la serie de transformaciones que expresadas en alternancia política se habían gestado desde los municipios en una especie de “ascenso de la base a la cima”,<sup>2</sup> lo cual no es extraño si se parte del dato, cierto por lo demás, que son las elecciones locales – pese a los índices de abstención– las que realmente interesan al ciudadano, justo en la medida que su decisión terminará, por afectar su entorno inmediato en tanto que se trata de comicios que, por cercarnos, le son mas propios.<sup>3</sup> Y son los ciudadanos que habitan en los municipios quienes mejor conocen las necesidades de su localidad.

---

<sup>1</sup> González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Ediciones Era, México, 16ª, ed., 1985, 333 pp.

<sup>2</sup> Lujambio, Alonso, *El poder compartido (un ensayo sobre la democratización mexicana)*, Editorial Océano, México, 2001, 191 pp.

<sup>3</sup> Cotteret, Jean-Marie, Emeri, Claude, *Los sistemas electorales*, Oikos-Tau, S.A., ediciones, Barcelona, España, 1973, 166 pp.

El *municipalismo mexicano*, suele atender más, en ocasiones a cuestiones de la política que referentes a la administración pública lo que obliga a formular diversas preguntas para cuestionamientos relativos a cómo se forjó la institución, saber si tiene un origen democrático, cómo lograr que a través de una análisis desde momento de su fundación se proyecten programas y planes que satisfagan las necesidades del pueblo y sobre todo, conocer si cumple hoy la institución municipal con aquello que originalmente le animó. El presente capítulo pretende enunciar brevemente el origen de esta Institución desde su gestación originaria y presentar en síntesis los antecedentes de la Gestión Administrativa Municipal.

## 2.2 Del derecho Romano al Derecho Indiano

Como muchas de las instituciones jurídicas contemporáneas, el municipio tuvo sus orígenes en Roma aun cuando en su desarrollo posterior haya adquirido diferentes matices que no en todo quizás coincidan con su pasado remoto pero que sin duda constituyen un antecedente que no fácilmente puede ser marginado.

En Roma, al municipio se le concibió como una "comunidad natural" que "(...) surge (...) en virtud del creciente número de comunidades sometidas al régimen de ciudad y con relación específica con el Estado. Administrativamente el municipio resolvía muchas de las necesidades colectivas y, políticamente atendía las relaciones de su comunidad con la entidad estatal"<sup>4</sup>. Azcárate considera al municipio romano "(...) una concesión graciosa y un privilegio" que Roma concedía a las ciudades por ella conquistadas. Empero, no perdía el municipio romano su carácter de "(...) organización popular. Era el pueblo congregado en asamblea, quien designaba a sus representantes y gestores. La "Lex Iulia municipalis" (45 a. de J.C) reguló la organización municipal romana".<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Cárdenas Gracia, Jaime y Gilberto Farah Gevara, "Comentarios al artículo 115 constitucional", en: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, 16<sup>a</sup>, ed., 2002, t. III, p. 228.

<sup>5</sup> Lex, Diccionario Jurídico Espasa, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, España, 1999, p. 661.



La organización municipal que con el correr de los siglos habría de conocer lo que serían las Indias y luego Nueva España, entronca entonces con antecedentes romanos y españoles. Se trasladarían también al nuevo continente, a partir de la declaración hecha por Hernán Cortés en Veracruz en 1519, "(...) las influencias germánicas y mozárabe. La primera fue fundamentalmente visigótica y se manifestó en lo que respecta a las nuevas formas en su funcionamiento. La segunda, introdujo algunos vocablos aplicables a la institución municipal, como por ejemplo la palabra alcalde, pero su ascendiente en el sentido histórico es más importante, pues los monarcas españoles al ir recobrando el territorio de la península que estaba en manos de los moros, van concediendo a las ciudades con el objeto de que sirvan de dique a los ataques de los árabes, abundantes franquicias y privilegios contenidos en los denominados fueros municipales".<sup>6</sup>

Obviamente lo anterior no excluye el hecho de que la conformación de los municipios en las "(...) Indias Occidentales y Orientales tienen un claro precedente castellano-leonés. Son instituciones de gobierno local, o ciudadano".<sup>7</sup> La institución municipal, a la cual suele denominársele también Ayuntamiento o Cabildo (*Del latín caput, que significa cabeza*) así como también concejos o regimientos, aparecen en España durante la etapa alto medieval en función de "Las necesidades de los vecinos por tener injerencia en asuntos de interés común" (lo que) "los movió a reunirse, generalmente a la salida de la misa mayor de los domingos, para tratar tales asuntos",<sup>8</sup> de ahí que en algunas regiones de España se les llamaran *anteiglesias*.

Los asuntos tratados en esas reuniones eran diversos, su rasgo distintivo era que se abordaban aquellas cuestiones que afectaban la vida en común en espacios concretos bajo un "régimen de democracia directa" que, pronto se

<sup>6</sup> Valencia Carmona, Salvador, *Manual de Derecho Constitucional General y Comparado*, col. Estudios Jurídicos y Políticos, Universidad Veracruz, Veracruz, México, 1991, p. 67.

<sup>7</sup> Muro Orejón, Antonio, *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano*, Miguel Ángel Porrúa Librero Editor en cooperación con Escuela Libre de Derecho, México, 1989, p. 223.

<sup>8</sup> Dougnac Rodríguez, Antonio, *Manual de Historia del Derecho Indiano*, III-UNAM, México, 1994, p. 165.

descubre, no está exento de dificultades, procediendo entonces a nombrar "(...) unos delegados del común que constituían un Cabildo", siendo aquellos capitulares quienes "(...) estaban a la cabeza de la comunidad, la que debía acatar sus decisiones".<sup>9</sup>

Estas uniones de los habitantes de los pueblos, las que de algún modo son altamente independientes, van a tornarse objeto de interés por parte de los monarcas desde el siglo XIII, buscando intervenir en la vida de estos órganos de clara stirpe popular vía la designación de regidores que buscarán contrarrestar la influencia de los concejales cuyo origen era popular; en el que devendrá sordo enfrentamiento, lo que destaca de fondo es la lucha por el poder popular, que habiendo sido reservado en el pacto de sumisión al monarca por el pueblo, le fuera respetado por aquél. Con el tiempo habrá una especie de transacción tácita, clarificada cada vez más conforme el rey vaya recuperando las facultades que en un momento el pueblo le habría disputado, tales como el otorgamiento de mercedes, la materia eclesiástica o el nombramiento de gobernadores, aun cuando finalmente los concejales terminarán más cercanos a la aristocracia que al pueblo en sí.

### **2.3 La Fundación de la Villa Rica de la Veracruz**

La confirmación definitiva de la existencia de vastas tierras más allá del territorio de lo que era la isla de Cuba, constituye el factor que desencadena una serie de acontecimientos que concluirán con la fundación de la Villa Rica de la Veracruz en abril de 1519, a los que es necesario legitimar jurídicamente vía el cumplimiento de una serie de formalidades jurídicas, "ritualismo que en todos los tiempos se ha considerado la salvaguardia del derecho"<sup>10</sup> y que por diversas razones el capitán extremeño no desdeña. Antes bien, aunque hábilmente manejadas por él, estimula y provee su cumplimiento en aras de un beneficio de

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 166.

<sup>10</sup> Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, Porrúa, México, 1984, p. 326.

indudable naturaleza personal pero, al mismo tiempo, viendo también lo que de nodal tendría aquel acto para la corona castellana que vería así acrecentados sus dominios.

El Cabildo que Hernán Cortés traslada al territorio descubierto llamado "Las Indias" y que establece concretamente en Veracruz, conserva en realidad por el análisis hecho a sus características en ese momento histórico "mucho de su prístino sentido alto medieval",<sup>11</sup> proveniente tal sentimiento de las "villas, lugares o poblados" en las que habían nacido los expedicionarios que acompañan al soldado extremeño.<sup>12</sup>

Se trata, en su origen, del municipio "tradicional" sin variaciones substanciales, regido por dos *alcaldes ordinarios* que ejercen el gobierno –y también la justicia- de la población en unión de un mayor o menor número de regidores y jurados". Es a esa estructura tradicional a que se atienen Cortés y los soldados que con él convienen en vía de orden "hacer y fundar y poblar una villa que se nombró Villa Rica de la Veracruz, porque llegamos Jueves de la Cena y desembarcamos en Viernes Santo de la Cruz".<sup>13</sup>

La estructura comprende la existencia de dos alcaldes "(...) y fueron los primeros (...) Alonso Hernández Portocarrero y Francisco Montejo" poniendo después, en estricto apego a las tradiciones "(...) una picota en la plaza y fuera de la villa una horca",<sup>14</sup> indudable exteriorización "(...) de la autoridad suprema del monarca",<sup>15</sup> o como concluye un respetado historiador mexicano "(...) toda la organización correspondiente a una villa castellana",<sup>16</sup> tal y como comunicaron al monarca Hernández Portocarrero y Montejo, los procuradores que elegidos por el Cabildo de la Villa Rica de la Veracruz, entregaron a aquél la primera Carta

<sup>11</sup> Dougnac Rodríguez, *ob. cit.*, nota 10, p. 166.

<sup>12</sup> Muro Orejón, *ob. cit.*, nota 8, p. 224.

<sup>13</sup> Díaz del Castillo, Bernal, *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*, Porrúa, México, 1998, 17ª, ed., p. 72.

<sup>14</sup> *Ídem*.

<sup>15</sup> Muro Orejón, *ob. cit.*, nota 8, p. 227.

<sup>16</sup> Esquivel Obregón, *ob. cit.*, nota 12, *ídem*.

Relación enviada por el ya para entonces Justicia Mayor y Capitán General, según los poderes que en forma se habrían extendido ante el escribano real Diego de Godoy.<sup>17</sup>

Las razones por las cuales Cortés procede a la fundación del primer Ayuntamiento de América Continental son múltiples y quizás conviniera señalarlas de modo general y en buena medida arbitrario, pero sin perder de vista que no pueden ser entendidas, solamente, como el "(...) puente que le permitiera eludir su dependencia de Diego Velásquez, gobernador de Cuba (para así) depender directamente del rey (...)".<sup>18</sup>

Es evidente que, para Cortés, la empresa no podía reducirse a sólo el ejercicio de un esfuerzo militar tendiente a ensanchar los dominios castellanos por la simple vía de la conquista. Aunque inevitablemente audaz, la obra requería de un sólido basamento jurídico, esto es, suponía, en primerísimo término un necesario y elemental principio de "(...) orden y composición legal". Éste provenía, indudablemente, de la experiencia previa a la derrota de los comuneros en la batalla de Villamar y aun en el marco de opiniones encontradas a que alude Esquivel Obregón y reseña Bernal Díaz del Castillo, es indudable que, aunque manejados por Cortés, "(...) aquel pequeño grupo de españoles", ante la carencia de poderes para poblar fuera de concesión por Diego Velásquez y la lejanía del rey de quien originalmente emanaban "(...) poseía, en su aislamiento, todos los elementos de la soberanía de un pueblo",<sup>19</sup> razonamiento que es evidente no podía estar fuera del cálculo político y jurídico de Cortés.

Lo anterior no permite, ni por asomo, plantear la existencia de vicios de origen en aquel acto fundacional; antes bien, tal como insiste Esquivel Obregón, si algo preocupaba a Cortés era darle sustento a su actuar pues esa es también una

---

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> Torres Eyras, Sergio, "El municipio libre en Coahuila", en: De Andrea Sánchez, Francisco José, *ob. cit.*, nota 4, p. 55.

<sup>19</sup> Esquivel Obregón, *ob. cit.*, nota 12, *idem.*

de las lecturas que de la primera Carta Relación puede hacerse. Finalmente, si del cuerpo de dicho documento algo se desprende visiblemente, es la necesidad de poner en conocimiento del rey lo sucedido a sabiendas de que éste podía deslegitimar la actuación del expedicionario y replantear el curso que entonces empezaba a tomar la historia que en su origen, Cortés, por si mismo, moldeó, en parte por la lectura que hizo de la situación que quizás sin pensarlo se presentaba ante él, y en parte porque no podía sustraerse a la influencia medieval que inevitablemente guiaba sus acciones.

Lo resume uno de los clásicos por excelencia de la historia del derecho en México: "Cortés, capitán general de las milicias de Veracruz, en aquellos tiempos en que aún tenían las villas y ciudades pendón, milicia y alférez que les permitían empresas guerreras, iba a conquistar el imperio de Moctezuma, a organizar ejércitos y celebrar alianzas; y el mismo Cortés, como justicia mayor de aquella villa, iba a extender su jurisdicción a todo el país, a dar ordenanzas y fundar poblaciones y administrar justicia a españoles e indios. Todo según costumbres jurídicas castellanas, modificadas como el buen sentido y la naturaleza de las cosas lo dictaran".<sup>20</sup>

### 2.3.1 Las Ordenanzas de 1524 y 1525

Otro dato que permite comprobar la perspectiva que de justificar jurídicamente sus acciones tenía Cortés, se desprende las ordenanzas pronunciadas entre 1524 y 1525. Un primer grupo de cinco ordenanzas pronunciadas en 1524 se refiere a la obligatoriedad del servicio militar para todo vecino español así como *hacer alarde* cada cuatrimestre antes los alcaldes y regidores de la villa.

---

<sup>20</sup>Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, Porrúa, México, 1984, p. 326

De la sexta a la octava de las ordenanzas de ese mismo año se alude a la siembra obligatoria de la vid, en hasta cinco mil sarmientos por cada cien indios de repartimiento que como vecinos tuviesen, empezando con mil sarmientos por año hasta completar cinco mil.

De la novena a la decimotercera establecen la obligación de educar a los naturales en la fe católica, en concordancia con las Bulas Alejandrinas dictadas en el siglo anterior por Alejandro Sexto; la decimocuarta prohíbe exigir en oro el pago de los tributarios a sus señores, mientras que de la ordenanza quince a la dieciocho se busca asegurar, de diversas maneras, la permanencia de los españoles en las nuevas tierras, ordenándoles mandar por sus esposas a España, si fueran casados, y subvencionando a los carentes de fondos para tal mandamiento. Los solteros contaban con año y medio a partir de la publicación de tales disposiciones para celebrar matrimonio "debiendo fabricar y tener casa poblada en el lugar de su vecindad".

Por su parte, la decimonovena ordenanza establecía el mandamiento de retribuir "la justa compensación y premio de servicios a los conquistadores que hasta entonces no lo hubieren recibido".

En las ordenanzas de 1525, se planteaba la organización administrativa de las villas en términos del número de alcaldes ordinarios, siempre dos elegidos el primer día no festivo del año –a decir de Muro Orejón-, regidores, procurador y escribano, a quienes eventualmente designaba Cortés, su lugarteniente o la persona señalada a tal efecto por el rey. Los nombramientos se hacían el día primero de enero de cada año –según Esquivel Obregón-, de ahí la expresión de *alcaldes cadañeros*, o simplemente cadañeros, quienes debían protestar fielmente el cargo para mayor gloria de Dios y el rey y en pro del beneficio común.

A través del *fiel*, (*fiel* ejecutor o *almotacén*) –que también podía ser un *regidor*-<sup>21</sup> de algún *regidor* o de ambos funcionarios en su caso, se supervisaba lo relativo a pesas y medidas y el precio de diversos productos, así como señalar donde debía tirarse la basura, cuestión que se considera era propia del *fiel*. Establecían también estas ordenanzas cuestiones relativas a la ganadería, la cría de cerdos o el tipo de productos que se podían vender en la plaza mayor; la obligatoriedad de la misa en domingo y fiesta mayor así como la obligación de mantener cerrados los negocios al momento de la celebración eucarística; registrar el fierro deerrar ante el escribano de la villa o bien, la prohibición de celebrar cabildo si Cortés o su lugarteniente estaban ausentes.

La amplia gama de atribuciones que en ese momento gozaban los ayuntamientos, muchas de las cuales se conservan a la fecha con las particularidades propias de estos tiempos, se desempeñaban por una serie de funcionarios, siguiendo en mucho el modelo municipal sevillano, pues se trata "(...) de organismos colegiados o corporativos que gobiernan las poblaciones tanto de españoles como de indios y que se rigen por sus correspondientes *ordenanzas* – como las viejas cartas-puebla y fueros municipales castellanos- dadas por ellos mismos aunque aprobadas por el rey o por sus delegados, las autoridades superiores de gobierno".<sup>22</sup> La primera gran transformación, al menos en términos de fundación y población de villas, sobrevino a partir de junio de 1573, cuando Felipe II proveyó las *Ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias*. Disposiciones de fecha anterior a las Ordenanzas de Felipe II habrían procedido a ordenar la vida de las nuevas poblaciones y a establecer particularidades en el caso de llamados oficios vendibles y renunciables como podía ser el de *regidor* o el de *escribano*.

---

<sup>21</sup> Muro Orejón, *ob. cit.*, nota 8, p. 230.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 228 y ss.

En todo caso, los Ayuntamientos llegaron a desempeñar una serie de funciones de diversa naturaleza encargadas básicamente a los regidores,<sup>23</sup> aunque a la fecha tales funciones se han perdido o replanteado en una uniformidad heterónoma.<sup>24</sup>

### 2.3.2 El Ayuntamiento de la Ciudad de México 1808

El año de 1808 resultó crucial en muchos sentidos para la Nueva España. La invasión napoleónica a la península, la sumisión de la antigua monarquía al ejército de ocupación y la concreción de lo que hasta entonces era un problema teórico: *¿en quién recae la soberanía?*, van a motivar que el Ayuntamiento de la Ciudad de México recapitule sobre su importancia, funciones y atribuciones, constituyéndose de modo ulterior su actuación en incentivo para la lucha de independencia.

A consecuencia de la invasión napoleónica a España "(...) se presentaron tres posiciones encontradas: la del Real Acuerdo que proponía que todo quedara igual, sin llenar así la laguna política, la del Cabildo que sugería conectar la autoridad del virrey y los organismos superiores con la soberanía y la del alcalde del crimen Villaurrutia quien proponía las Cortes o junta, posición que encontró eco fuera de la capital".<sup>25</sup>

La posición del Ayuntamiento de la ciudad de México era compartida por el virrey Iturrigaray, aunque a fin de cuentas, la situación prevaleciente, en que todas las Juntas se declaraban supremas, terminó por complicar las cosas. En septiembre de 1808, Iturrigaray es hecho preso por el golpista Gabriel de Yermo y la Real Audiencia nombró como virrey a Pedro Garibay. Se reconoce la legitimidad de la Junta Central de Sevilla y terminan por excluirse los proyectos de reforma planteados en buena medida por los miembros del cabildo de la capital y

<sup>23</sup> Esquivel Obregón, *ob. cit.*, nota 12, p. 344.

<sup>24</sup> Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, Oxford, México, 1999, vol. 2, p. 758.

<sup>25</sup> Cruz Barney, Óscar, "El constitucionalismo mexicano en el siglo XIX", en: Carbonell, Miguel, Cruz Barney, Óscar, Pérez Portilla, Karla, (comps.), *Constituciones Históricas de México*, Porrúa, México, 2002, p. 74.



encarcelándose a sus integrantes. Esta suma de hechos terminarían por radicalizar la lucha hasta dar pie al movimiento independentista de 1810 que, guiado en principio por una porción de la inteligencia criolla devendría en revolución popular hasta que planteado en los hechos un juego de suma cero, Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero pactan el fin de la lucha en 1821.

## 2.4 El Constitucionalismo Histórico

Al período constitucional que cubre de 1812, año de la promulgación de la Constitución de Cádiz y hasta 1921, año en que se reforma por vez primera la Constitución Política promulgada en 1917, se le ha denominado "Constitucionalismo Histórico"<sup>26</sup>.

Comprende poco más de un siglo, años convulsos en que en la nación se habrán de promulgar diversos ordenamientos, algunos con pretensión de fundacionales, cuyo análisis jurídico e histórico es apreciable en diversas obras, destacadamente la elaborada por el maestro Felipe Tena Ramírez,<sup>27</sup> así como las en fecha reciente compiladas por Patricia Galeana<sup>28</sup>.

### 2.4.1 Constitución Política de la Monarquía Española

Es necesario considerar a partir de la Constitución Política de la Monarquía Española de dieciocho de marzo de 1812, mayormente conocida como Constitución de Cádiz, pues en el capítulo I de su título VI alude al Municipio.

A lo largo de quince artículos –del 309 al 323–, la carta gaditana se ocupa de los ayuntamientos. Destaca, por su minuciosidad, el artículo 321, que establece

<sup>26</sup> Todas las referencias a los textos legales citados en lo sucesivo, salvo indicación en contrario, deberán entender referidos a la obra citada en la nota 27.

<sup>27</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1999*, Porrúa, México, 1999, 22ª, ed., actualizada, 1180 pp.

<sup>28</sup> Galeana, Patricia, (comp.), *México y sus Constituciones*, F.C.E.-AGN, México, 1999, 414 pp.

qué funciones estarán a cargo de estos cuerpos colegiados. Sin embargo es posible agrupar de manera temática los quince numerales ya señalados.

Un primer grupo preceptúa lo relativo a su integración o la necesidad de su creación. Lo conforman los artículos 309 y 310, referidos éste, en particular, a la necesidad de establecerlos en: los pueblos que no le tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí ó con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente (art.310), reconociéndoles como la forma de organización política mas propicia para el: *gobierno interior de los pueblos* (art. 309).

En términos del artículo 309, los ayuntamientos se compondrían del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde ó el primer nombrado entre éstos si hubiere dos. Esta conformación, al menos por cuanto hace a la existencia de dos alcaldes, recupera la vieja tradición castellana ejercida por Cortés al fundar la Villa Rica de la Veracruz en 1519.<sup>29</sup>

Un segundo grupo de artículos, el más extenso, y que comprende del 311 al 320, establece las reglas para la elección de los integrantes del Ayuntamiento. Conviene precisar aquí que se trata de un mecanismo de elección democrático, que corresponde cabalmente con la idea fundacional de los Ayuntamientos, estableciéndose el número de elegibles a los cargos, la duración de los mismos, la prohibición de reelección inmediata; la imposibilidad de acceder al cargo si se es empleado público de nombramiento del rey (art. 318) a excepción de quienes sirvan en las milicias nacionales; prohibición de excusarse sin causa legal al cargo pues los empleos municipales referidos, -alcalde, regidor o procurador síndico (art. 317)- serán carga concejil (art. 319). Se establecen igualmente reglas de edad,

---

<sup>29</sup> Vid. *Infra*, apartado III de este mismo trabajo.

vecindad y residencia para efectos de ser elegible mientras que otras calidades, serían determinadas por leyes ordinarias.

Un tercer grupo está conformado por el artículo 321 –únicamente-, establece las obligaciones a cargo de los ayuntamientos, tales como brindar auxilio al alcalde en todo lo relativo a los bienes, seguridad de las personas y vecinos, la conservación del orden público. La recaudación, el control de impuestos, la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios; cuidar de las escuelas de primeras letras y demás establecimientos de educación que reciban subvención de los fondos del común; cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban. Le corresponde también velar por la realización de la obra pública en términos de necesidad, utilidad y ornato, promover la agricultura, la industria y el comercio.

El cuarto grupo, los artículos 322 y 323, se refirieron a la materia fiscal y la rendición de cuentas. Aunque en apariencia pudiera entenderse a los Ayuntamientos como entes de facultades ilimitadas, cuando se trataba de imponer arbitrios se constata lo contrario, pues éstos debían ser aprobados por las cortes por interpósita vía de la diputación provincial. Si la cuestión revestía urgencia, los ayuntamientos podían usar, con las reservas del caso, de tales arbitrios, siempre y cuando contaran con el consentimiento de la diputación provincial (art. 322), en términos de lo previsto por el artículo 335 del ordenamiento gaditano. Se puede observar que en España se tenía estima a la figura municipal, debido a que era considerada la base de la organización política, el cimiento de las grandes civilizaciones.

Igualmente, correspondía a la diputación provincial (art. 323), hacer las veces de contralor de lo recaudado e invertido por los ayuntamientos, debiendo éstos rendir cuenta justificada cada año.

### **2.4.2 La omisión municipal**

Llama la atención que diversos ordenamientos legales posteriores a la Constitución de 1812, hayan omitido una regulación cuando menos similar a la desarrollada en aquel documento por cuanto hace al municipio. Valga decir que las urgencias de la hora eran otras tales como afianzar la independencia —como pretendía la llamada Constitución de Apatzingán— o fijar en definitiva la forma de gobierno como lo hizo la Constitución de 1824 a modo de concluir con los amagos secesionistas. Bajo esta perspectiva, ni el Decreto para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, ni el Reglamento Provisional Político del Imperio de 18 de diciembre de 1822 aludieron de manera específica a la institución municipal.

Tampoco se ocuparon de ella el Acta Constitutiva de la Federación de 3 de febrero de 1824, ni la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, como tampoco sucedería con las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835.

### **2.4.3 El municipio en las Siete Leyes Constitucionales**

La justificación jurídica de la institución municipal regresó al derecho patrio en la Sexta de las Siete Leyes Constitucionales que rigieron durante la etapa centralista. No carece de importancia el hecho de que un periodo de la historia de México tan anatemizado por la historiografía oficial, permita descubrir por vía de las fuentes históricas cuestiones de alguna forma relevantes para la comprensión de un periodo o, en su caso, de la concepción que se tiene de una institución que de primera mano suele entenderse como propia del régimen federal.

Es en los artículos 22 a 26 de la Sexta Ley que se regula lo relativo a los Ayuntamientos. Deberían existir en las capitales de los Departamentos, *en los lugares en que los había en 1808*, como podía ser el caso de la Ciudad de México

o Veracruz, "en los puertos cuya población llegue á cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil". A falta de estas condiciones, particularmente las tocantes al mínimo de habitantes, habría jueces de paz (art. 22).

La elección de estos cuerpos colegiados debía ser popular en los términos que una ley ordinaria regulase. El número de Alcaldes, Regidores y Síndicos, sería fijado por las juntas departamentales de acuerdo con el gobernador, lo cual indudablemente menguaba la autonomía que en su génesis pudo tener la institución.

Los requisitos de elegibilidad al Ayuntamiento estaban señalados por el artículo 24 de la invocada Ley Sexta y se refieren a: a). *Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.* b). *Vecino del mismo pueblo.* c). *Mayor de veinticinco años.* d). *Tener un capital físico o moral que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.*

En conjunto, los requisitos no tendrían en apariencia nada de extraordinario: ciudadanía, edad, vecindad, pero al igual que para otros cargos, se exigía cierta solvencia económica, cuestión que puede considerarse una constante de la época y evidente mecanismo de exclusión para el acceso a los cargos de representación popular, máxime si se advierte que para ser considerado "ciudadano, habría de contarse con, al menos, una renta anual de cien pesos, mismos que deberían de proceder de capital fijo o inmobiliario, o de industria o trabajo personal honesto y útil a la sociedad".<sup>30</sup>

A cargo de los Ayuntamientos estaba, entre otras cosas, el cuidado de las cárceles; de los hospitales y casas de beneficencia que no estuviesen bajo control de particulares. Las escuelas de primera enseñanza pagadas con los fondos del común, la obra pública, la recaudación e inversión de los propios y arbitrios; la

---

<sup>30</sup> González García, Omar, "Votar en el XIX: un acercamiento al entramado electoral del periodo 1823-1857", en: *Revista de la Universidad Cristóbal Colón*, núm. 12, mayo-agosto de 2001, Veracruz, México, pp. 129-142.

promoción de la agricultura, la industria y el comercio, así como auxiliar a los alcaldes "en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción á las leyes y reglamentos" (art. 25).

Por su parte, a cargo de los alcaldes se encontraba parte de la jurisdicción propia, por ejemplo, los jueces de primera instancia, tales como el dictado de providencias urgentísimas o las primeras diligencias de las causas criminales o aquellas que les confiasen los Tribunales o Jueces respectivos. Sin embargo, ni la institución municipal ni las funciones de los alcaldes podían ser entendidos como el último eslabón de un orden de gobierno. Por debajo de ellos se encontraban los jueces de paz y hacia arriba de los Ayuntamientos podían estar la subprefectura, la prefectura, el gobernador o la junta departamental.

Es evidente que en el trato que la institución recibe en ese periodo, es claramente perceptible la huella de la Constitución Política de la Monarquía española de 1812.

Con los altibajos propios de aquella época convulsa, esta estructura prevaleció al menos en términos de vigencia del documento legaliforme hasta la promulgación de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 12 de junio de 1843 que nuevamente fue una legislación omisa por cuanto a una regulación a fondo de la institución municipal o al menos, de reconocer en los Ayuntamientos cierta autonomía, aun cuando "Las Bases Orgánicas de 43 señalan como facultades de las asambleas departamentales establecer corporaciones y funcionarios municipales; expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la Policía municipal, así como aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades (art. 134, fracs. X y XIII),<sup>31</sup> sin embargo, aun cuando se trataba de facultades expresas consignadas a favor de las asambleas departamentales, su ejercicio representaba un franco

---

<sup>31</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1997, 31ª ed., p. 149.

retroceso, al menos si se le piensa en términos de lo preceptuado en la Sexta de las Siete Leyes o de legislaciones posteriores. Por cuanto hace al Acta Constitutiva y de Reformas de 21 de mayo de 1847 así como las Bases para la Administración de la República de 22 de abril de 1853, debieron atender otras urgencias.

#### **2.4.4 La Constitución de 1857**

Por razones quizás poco claras, aun cuando ya existía un tratamiento previo de la institución municipal, ésta es la gran ausente de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857. Lo menos que puede decirse de esta ausencia es que resulta curiosa al menos por dos razones: los liberales, que son mayoría en el Congreso, fueron constituyentes de sólida formación cultural, por regla general. Prácticamente habían derrotado, que no vencido, al menos en ese momento, al estamento conservador que junto con ellos había disputado, la preeminencia como clase política en el siglo XIX.

Por otra parte, es indudable que el tema de los Ayuntamientos no era una cuestión que les pudiera ser ajena. Veinte años atrás la Sexta Ley Constitucional había retomado en lo esencial los planteamientos de la Constitución de Cádiz de la misma manera que ésta se había nutrido de la tradición castellana.

Empero, el municipio no fue una institución regulada por la Constitución de 1857, que sólo de modo marginal y ambiguo se refirió a éste. O al menos, eso es lo que de una primera lectura puede deducirse de la revisión del artículo 72 en su fracción sexta, contenida en el Título III, Sección I, párrafo III, referido a *las facultades del Congreso*.

En efecto, en la ya invocada fracción se establece que el Congreso tiene facultades "para el arreglo interior del Distrito federal y Territorios, teniendo por base *-del arreglo-* el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades

políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales", sin que en lo sucesivo vuelva a hacer mención de la institución municipal en, por ejemplo, la parte *de los estados de la federación*, regulada en los artículos 109 al 116 del ordenamiento que se menciona en este apartado.

#### **2.4.5 Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865**

Un documento que con frecuencia se olvida, es el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano decretado por el Emperador Maximiliano en unión de sus Consejos de Ministros y de Estado el 10 de abril de 1865, el que a decir de Tena mejora los "dos precedentes centralistas",<sup>32</sup> esto es, la Sexta Ley Constitucional de 1836 (arts. 22 al 26), y las Bases Orgánicas de 1843, estableciéndose en el Estatuto "normas para la organización municipal no superadas hasta nuestros días".

Las razones por las cuales el Estatuto Imperial pudo ocuparse de los municipios de la manera que lo hizo, quizás tenga que ver con la experiencia medieval francesa expresada en las comunas alrededor del siglo X<sup>33</sup> y de manera diversa en los siglos posteriores, o al pensamiento progresista, por no decir liberal que en diversos momentos y de distintas formas, sobre todo en medidas de corte legal, expresó Maximiliano durante su experiencia mexicana.

Sea como haya sido, la legislación imperial aportó en este punto algunas novedades a la estructura municipal, sin que ello significare un regreso sin más al mecanismo castellano. Lo relativo a las municipalidades, se encuentra detallado en el título IX del Estatuto, particularmente en los artículos 36 a 44. Pueden ser considerados como la extensión territorial y administrativa mínima del Imperio ya que por encima de ellos existen otros niveles administrativos y de gobierno que desempeñan funciones de intermediación.

---

<sup>32</sup> *Ídem.*

<sup>33</sup> Cfr. Lescieur Talavera, Jorge Mario, *El Derecho de la Política*, Porrúa, México, 2000, 3ª ed., actualizada, p. 126.



Bajo las disposiciones del Estatuto, correspondería a cada población tener *una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes* (art. 36). Ésta, se encomendaría a los *Alcaldes, Ayuntamientos y comisarios municipales* (art. 37).

Dentro de las atribuciones de los Alcaldes se encontraban las de: 1º. Presidir los Ayuntamientos. 2º. Publicar, comunicar y ejecutar las leyes, reglamentos ó disposiciones superiores de cualquiera clase. 3º. Ejercer en la Municipalidad las atribuciones que le encomienda la ley. 4º. Representar judicial y extrajudicialmente a la Municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley (art. 39).

Carecía sin embargo la municipalidad de atribuciones de orden fiscal pues correspondía al emperador decretar las contribuciones municipales aun cuando a tal decreto le antecedía una *vista de los proyectos que formen los ayuntamientos respectivos*, proyecto que se elevaba al gobierno *por conducto y con informe del Prefecto del Departamento á que la municipalidad corresponda* (art. 40), lo cual significaba una evidente limitación para el propio municipio, sumamente coartado para la determinación de sus propias necesidades y de los fondos afectos a satisfacerlas, toda vez que tanto fondos como necesidades, podían ser filtradas por el Prefecto del Departamento.

## **2.5 El Municipio en la Constitución de 1917**

La reincorporación definitiva de la institución municipal se dio al promulgarse la Constitución de 1917, vigente a la fecha, quedando establecido lo relativo al municipio en el artículo 115, bases I, II y III.

*"Artículo 115. Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división*

*territorial y de su organización política y administrativa*, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

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

Originalmente, el tratamiento que recibe la institución es magro, aunque habría que reconocer que rectifica lo que Tena llama “la posición por los menos *agnóstica* en materia municipal de las Constituciones liberales”;<sup>34</sup> sin embargo, no deja de resultar extraño que por cuanto hacía al municipio –que durante el porfiriato habría visto reducida su estructura y funciones-, el proyecto de Venustiano Carranza fuera tan lacónico y estuviera ausente, en esa medida, cualquier asomo de autonomía financiera. Tal cuestión quedaría dilucida de manera parcial durante las discusiones que en torno al artículo 115 se dieron en el Constituyente de 1916, mismas que aunque fuera tibiamente modificaron el proyecto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista pese a los sólidos argumentos que sobre “la libertad económica” de los municipios habría planteado en su momento el General Heriberto Jara, quién consideraba a ésta como inseparable de la libertad política, pues era menester otorgar a los municipios ambas libertades,<sup>35</sup> lo cual finalmente no era tan difícil de plantear si se recuerda que en el proyecto de Carranza, se señalaba explícitamente que entre el municipio

---

<sup>34</sup> Tena Ramírez, *ob. cit.*, nota 34, p. 151.

<sup>35</sup> Bórquez, Djed, (Juan de Dios Bojórquez Serrano), *Crónica del Constituyente*, Comisión Nacional Editorial del C.E.N., del PRI, México, 1985, p. 338 y ss.

y el estado no habría autoridades intermedias, cuestión que en otros momentos si existió, menguando la autonomía municipal.

Finalmente, el texto original del artículo 115 constitucional quedó redactado en sus tres primeras fracciones, tal y como líneas antes mencionadas<sup>36</sup> lo cual no puede dejar de considerarse un avance si se le compara con el Proyecto presentado por Carranza que si bien es cierto reconocía al municipio como base de la división territorial del estado, no hacía alusión alguna a cuestiones financieras<sup>37</sup> pese a que en el mensaje que dirige al Constituyente, considera al "(...) Municipio Independiente (...) como (...) la base del Gobierno Libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, puesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores(...)".<sup>38</sup>

Sin embargo, el proyecto legislativo presentado contravenía en los hechos al discurso, lo cual, finalmente, no dejaba de otorgar un margen de acción para el Constituyente como tal, puesto que su actuación entonces no debería ser la de una asamblea consecuente con el Primer Jefe -cosa por lo demás difícil de plantear pues no había una mayoría carrancista pura-, antes bien, fragorosas batallas conceptuales consignadas en el Diario de los Debates, dan cumplida cuenta de las modificaciones que el proyecto finalmente consignaría

## 2.6 Legislación vigente

A la fecha, el artículo 115 ha sido reformado en once ocasiones.<sup>39</sup> La suma de estas reformas podría calificarse en conjunto de afortunadas, sin embargo, un municipio mejor requeriría considerar una serie de propuestas de muy diversa

---

<sup>36</sup> Vid, *supra*.

<sup>37</sup> Tena Ramírez, ob. cit., nota 29, p. 797.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 757.

<sup>39</sup> Cfr. Márquez Rábago, Sergio R, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sus reformas y adiciones*, Porrúa, México, 2003, p. 213 y ss.

naturaleza que le dotaran de atribuciones y características que quizás sólo sean viables pensando en la posibilidad de discutir una nueva constitución.<sup>40</sup>

Sin embargo, matices que al municipio le han caracterizado desde su instauración en 1519 en México deberán conservarse a efecto de que la institución no pierda lo que en su origen fue una de sus notas características: la unión de los habitantes de los pueblos para juntos, decidir sobre aquello que les es propio, bajo reglas democráticas por todos conocidas, compartidas y aceptadas.

Mucho de ello se podrá lograr en tanto los Ayuntamientos entiendan que representan una instancia inmediata para el ciudadano que busca solución a los problemas de su entorno; eficiencia en los servicios que prestan, capacidad de respuesta pronta, comprometida, real y eficaz ante las demandas ciudadanas y una revisión exhaustiva de su marco normativo para proceder a las reformas que haya lugar.

Varias cuestiones serán abordadas con el marco normativo existente. La historia, esa gran maestra de la vida como quería Cicerón, muestra nítidamente su utilidad una y otra vez conjugando tradición y modernidad jurídicas en aras de dar sentido a la forja de la institución municipal, sentido que no puede ser otro mas que el de consolidarse como la institución en que da inicio el aprendizaje para la convivencia, esto es, para la democracia, en el marco del Estado Constitucional de Derecho, del que los Ayuntamientos deberán ser el detonante principal de la democracia participativa.

---

<sup>40</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, Farra Gevara, Mauricio, "Comentarios...", en: Carbonell, Miguel, (coord.), *ob. cit.*, nota 5, p. 243 y ss.

## **CAPÍTULO III**

### **ESTRUCTURA MUNICIPAL DEL H. AYUNTAMIENTO DE VERACRUZ**

#### **3.1 La gestión municipal, marco normativo**

Como se observa en el capítulo anterior en este siglo XXI, el Municipio es la base de la identidad nacional de un país; la planeación y el desarrollo integral de sus localidades son el objetivo a alcanzar para lograr un desarrollo armónico.

Los municipios en México han ido fortaleciéndose cada vez que se gana una batalla en la libertad por conquistar la verdadera autonomía de su gobierno, por obtener mayores recursos federales para cumplir con sus funciones, por lograr un gobierno más democrático en sus relaciones con los gobiernos federales y estatales, por lograr una mayor participación ciudadana, por satisfacer las exigencias de una sociedad que demanda una administración de cuentas claras.

En la actualidad los Ayuntamientos están estructurados en un territorio con patrimonio, personalidad jurídica propia, la libre administración de sus haciendas. Los programas de gobierno, son presentados con propuestas encaminadas a integrar un gobierno de calidad, de resultados, de ahorro, de servicio público, de acciones dirigidas al combate en contra de la corrupción, la discrecionalidad y la impunidad.

El control de la Gestión Administrativa, se relaciona con la democracia; para ser eficaz debe ser plural, debe haber una distribución de poder y una participación ciudadana; con ello, el control es siempre permanente.

La mejor manera de ejercer el control dentro de una Administración Municipal, es empezando por una adecuada distribución de las funciones públicas evitando la concentración de facultades, atribuciones y en consecuencia el desorden en la Cuenta Pública, para esto antes que nada, se debe tener un Proyecto de Ciudad, un Programa de Trabajo Viable, y Confiable.

Cualquier mecanismo de control que se instaure en la Gestión Municipal, debe tener un procedimiento y estar previamente establecido regulado en las normas contenidas en una ley, dando seguridad y legalidad al órgano administrativo que lleva a cabo un acto en ejercicio de sus facultades.

### **3.1.1 La estructura normativa del Municipio**

La estructura normativa en México, se integra por ordenamientos federales, estatales y municipales, que rigen en el ámbito nacional.

Dentro de los ordenamientos federales, se encuentra en una esfera superior la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la norma máxima y de donde emanan los demás ordenamientos tanto en materia federal, como estatal o municipal.

Los ordenamientos federales son expedidos bajo un procedimiento legislativo, que la propia Constitución Federal establece, y que se realiza en el Congreso Federal compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores y tienen su esfera de aplicación jurisdiccional para todos los Estados y Municipios de la República Mexicana.

Los ordenamientos estatales, nacen del procedimiento legislativo de cada Estado y tienen aplicación para las entidades que integran el mismo, algunos de ellos cuando así lo establecen son de aplicación jurisdiccional para los municipios, estando éstos obligados a dar cumplimiento a lo que las normas contenidas en ellos se establece.

La legislación municipal, que nace dentro de los cabildos municipales, son de aplicación única y exclusivamente dentro del territorio jurisdiccional del municipio que los expide.

En este capítulo se hará una breve referencia a algunos ordenamientos en los tres ámbitos de competencia normativa, y que son de suma importancia para la gestión que se desarrolla en un municipio.

### **3.1.1.2 Leyes Federales que regulan el Municipio**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el ordenamiento legal, que constituye la base de nuestro Estado Mexicano, es la norma máxima de donde derivan los demás ordenamientos, donde se plasman las garantías individuales de los ciudadanos y extranjeros que vivimos en este país, también establece nuestra forma de gobierno y la división territorial de los Estados que integran la federación.

En la Constitución es donde se ha establecido que los municipios son administrados por un Ayuntamiento, tienen la libertad de administrar su hacienda; y tienen personalidad jurídica propia, es decir, son sujetos de derechos y obligaciones.

En este ordenamiento federal se establece que el Ayuntamiento, es la autoridad y el órgano administrativo del Municipio. Está formado por un Presidente municipal, por uno o varios síndicos y uno o varios regidores; el Ayuntamiento es designado por elección popular libre, directa y secreta. Y dice además que no hay autoridad intermedia entre el Estado y el Municipio.

Y en ella se establece la atribución de los municipios para expedir con las bases normativas que establezcan 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.

Los Tratados Internacionales, son al igual que la Constitución la norma máxima de un país, y hoy en esta época de globalización regulan los actos entre países, participando de ellos los estados o municipios.

La Ley de Coordinación Fiscal Federal, es un importante ordenamiento donde se regula la forma en que los Estados y Municipios pueden ser favorecidos a través de convenios que se celebran respecto de la participación de ingresos federales, es necesario recordar que el Estado tiene la obligación de satisfacer el gasto público, lo cual realiza a través de la obligación de los mexicanos de contribuir para ese gasto público.

Siendo la federación la que mayor ingresos obtiene, esta Ley de Coordinación Fiscal, permite que las entidades federativas participen de los ingresos que percibe la Federación, regulándolo a través de convenios de coordinación, a los cuales los Estados, de forma voluntaria pueden adherirse.

Con motivo de la asignación de los recursos federales a las entidades federativas y municipios, nace la necesidad de regular los procedimientos de control para que los entes administrativos del gobierno federal, apliquen los



recursos al destino por el cual les fue asignado y bajo los ordenamientos legales previamente establecidos. De ahí surge la Ley De Fiscalización Superior De La Federación, esta ley, concede a un órgano de control, denominado Órgano Superior de Fiscalización, para que de acuerdo a las facultades y atribuciones que le son concedidos, supervise que los recursos públicos federales sean recaudados, administrados, manejados o ejercidos de la forma que las disposiciones normativas exijan.

Los Estados y los Municipios perciben ingresos provenientes de los recursos federales, por lo tanto, este ordenamiento también les es aplicable, y el órgano de control está facultado también para vigilar los recursos asignados a estas entidades.

Este órgano de fiscalización, tiene facultades de supervisión, puede practicar auditorías contables, y también puede realizar la supervisión y vigilancia de los programas y procedimientos que el Estado a través de sus Administraciones se ha obligado a cumplir; y en el caso de que fuese determinada u observada alguna irregularidad, lo hará saber al ente fiscalizable; teniendo facultad en los casos donde exista afectación a la hacienda federal, ya sea por el mal uso o aplicación de sus recursos, o incumplimiento de programas o normas fincar directamente a la entidad y/o a los responsables directos, la indemnización y sanciones pecuniarias que correspondan, así como promoviendo ante el órgano competente la responsabilidad administrativa, civil, política y penal.

El ejercicio, control y evaluación del gasto público se realiza conforme al Decreto Del Presupuesto De Egresos De La Federación, que se expide cada año, éste debe aplicarse ajustando la ejecución del gasto público federal al Plan Nacional de Desarrollo, es decir, a los objetivos, metas y programas que todo gobierno debe previamente tener definido. Este presupuesto debe estar acorde con los ingresos que se aprueben en la Ley de Ingresos.

Es, en este ordenamiento, donde se prevén precisamente los recursos que en su caso serán otorgados al orden de Gobierno Federal, así como el que en su caso será asignado para las entidades federativas y para los municipios. Los Estados y los Municipios en México participan en forma importante, pero no suficiente de dos conceptos principales: Las participaciones a entidades federativas y municipios, comúnmente llamado ramo 28; y de las aportaciones federales para entidades federativas y municipios, denominado ramo 33.

Estas participaciones que son entregadas a las entidades federativas y municipios, se sujetan y limitan a ser aplicadas al destino que les sea indicado. Estas aportaciones no son iguales para cada Estado o Municipio, ello dependerá de diversos aspectos definidos por el Gobierno Federal en relación a las necesidades de cada entidad.

Otros ordenamientos federales, establecen las obligaciones sobre la materia tributaria, a la cual también los Estados y los Municipios como sujetos de derechos y obligaciones que deben cumplir, por ejemplo serían: La Ley Del Impuesto Sobre La Renta; la Ley Del Impuesto Al Valor Agregado; el Código Fiscal De La Federación; la Ley General De Títulos Y Operaciones De Crédito.

En el ámbito específico del acto administrativo, México tiene ordenamientos muy variados y múltiples, de acuerdo a la materia que administran, y cada uno de ellos hasta hace algunos años, tenía establecido un procedimiento específico y diverso; por ello resulta relevante mencionar, a la Ley Federal De Procedimiento Administrativo, cuya importancia viene a darse, al unificar en este documento, la definición de acto administrativo, los requisitos que debe cumplir el acto administrativo y resoluciones para que sean válidas, para saber cuando se considera que el acto se extingue; así como el procedimiento que debe aplicarse

a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, así como el recurso o medio de impugnación aplicable.

Esta Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es de orden público; su ámbito de aplicación es para todos los actos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, así como para los organismos descentralizados y paraestatales.

Ley Federal De Responsabilidad De Los Servidores Públicos, prevé quiénes son considerados servidores públicos, sus obligaciones como tales dentro de la Administración Pública Federal, los actos u omisiones en que pueden incurrir, el procedimiento y las sanciones administrativas que en su caso deban imponerse.

Al otorgarse recursos o bienes de la Federación, a los Estados y Municipios, éstos últimos adquieren la responsabilidad en el uso y aplicación de ellos. La administración de los recursos y la conducta de los servidores públicos Estatales o Municipales encargados de la administración, trae como consecuencia que este ordenamiento federal sea también aplicado para ellos, cuando se incumplan las disposiciones federales, dando lugar también a la imposición de una sanción administrativa, y en su caso de iniciar en contra de los responsables las acciones penales que correspondan.

### **3.1.1.3 Leyes Estatales que regulan el Municipio**

En el ámbito Estatal, la aplicación de las disposiciones normativas derivadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite que cada Estado dicte su propia Constitución Política que rige únicamente para el territorio del Estado de que se trate.

Es relevante mencionar que en el aspecto Estatal, las Constituciones Políticas de cada uno de los Estados, ha tenido una evolución muy lenta, es decir:

La Primera Constitución del Estado de Veracruz, fue aprobada en la Ciudad de Xalapa el 3 de junio de 1825, encontrando en ella la declaración de que el Estado de Veracruz es libre, independiente y soberano en su administración y gobierno interior, se menciona también la integración de su territorio, su forma de gobierno que es representativo y popular y en aquel entonces se establecía que tenía la misma Religión que la Federación, es decir, la católica.

Nuestra Constitución del Estado de Veracruz, ha sido reformada aproximadamente 364 veces, y el 3 de febrero del año 2000, se promulgó una reforma integral. Dentro de los cambios significativos está la creación de una Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado, cuya función, en general, podemos decir es la de preservar el orden del derecho, conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acciones por omisión legislativa.

Se integra en esta Constitución derechos fundamentales como Derechos al medio ambiente, libertad de cátedra, autonomía universitaria, protección al honor, a la intimidad personal y familiar y al libre desarrollo de la personalidad, así como nuevas formas de participación ciudadana el referendo y el plebiscito.

En la Constitución de cada Estado se contemplan en forma general, las garantías ciudadanas, estructura y forma de gobierno, de ellas nace el ordenamiento general que regula la estructura, organización y funcionamiento de los municipios, y de este último concepto surge lo que se denomina Ley Orgánica del Municipio.

Las Legislaturas de cada Estado regulan a través de la Ley Orgánica Municipal la competencia y funciones que se conceden a los Ayuntamientos, las obligaciones de los ciudadanos, así como establece la facultad de adecuar su organización administrativa.

Muchas disposiciones estatales, regulan el orden municipal, empezando como ya se ha señalado por la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica del Municipio, y otras más como la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios, la Ley de Fiscalización Superior para el Estado, la Ley de Planeación, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Administración de Bienes Muebles, la Ley de Obras Públicas, la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, el Código Financiero, la Ley de Ingresos de los Municipios, Código Hacendario Municipal, Ley de Deuda Pública Municipal, la Ley Estatal de Protección Ambiental, el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado.

Se hará una breve referencia, pues un análisis a profundidad sería motivo de una tesis completa, por lo que mencionare brevemente solo a aquellas que por su competencia y facultades guardan una relación directa con la función administrativa que se desarrolla en un Ayuntamiento.

Cada Estado tiene un ordenamiento legal donde se va a definir como se encuentra la división territorial municipal dentro del Estado, cuándo y cómo puede crearse o disolverse un municipio, cómo va a ser gobernado, sus atribuciones, sus funciones, obligaciones, y responsabilidades, éste se denomina Ley Orgánica Del Municipio Libre.

Otra disposición importante a nivel Estatal es la Ley De Coordinación Fiscal Para El Estado y Los Municipios. Esta ley ha sido de vital importancia para los municipios, pues se debe recordar que la Federación tiene como regla general, la competencia ilimitada sobre las contribuciones con el fin primordial de satisfacer el

gasto público. De ahí, que los Estados tienen competencia para establecer sus contribuciones siempre y cuando no estén reservadas para la federación.

Desde 1925, surge la inquietud de mejorar las haciendas públicas locales, pues en esa época existían, sin contar con los gravámenes municipales, mas de 100 impuestos diferentes, porque además del sistema tributario federal, cada estado establecía el suyo coincidiendo con frecuencia sobre los mismos objetivos.

Por lo cual, empiezan a celebrarse una serie de convenciones fiscales, siendo evidente la necesidad de efectuar una reforma constitucional para hacer más efectivo, equitativo y proporcional la recaudación de los ingresos y establecer un sistema nacional de distribución de los gastos públicos. Así como de determinar las bases de la colaboración entre los diversos niveles de gobierno, para permitir la reducción al mínimo de los gastos de recaudación y el control de los impuestos.

Esta Ley de Coordinación Fiscal, permite hoy a los municipios tener un mayor ingreso, logrando proporcionar mejores servicios públicos. En el Estado de Veracruz, esta ley tiene como objetivo: Establecer y regular los fondos para la distribución de las participaciones federales a los municipios; establecer las reglas para la distribución de otros ingresos federales o estatales que se les transfieran a los municipios; normar la aplicación para los municipios de las aportaciones federales que les correspondan; establecer las bases para la celebración de convenios de colaboración administrativa en materia fiscal entre estado y municipios, y regular los procedimientos que permitan cubrir oportunamente las obligaciones de deuda a cargo de los municipios, en que se hubieren otorgado participaciones federales en garantía.

Al igual que en el ámbito federal, la necesidad de mantener un control más estricto sobre la gestión administrativa, da lugar a la Ley de Fiscalización Superior

del Estado. Este ordenamiento es de vital importancia y regula la función de fiscalización superior que ordena la propia Constitución Política del Estado, en él se establecen, las bases de la organización y funcionamiento del Órgano de Fiscalización Superior del Estado. Este Órgano de Fiscalización, es un organismo autónomo del Estado dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, tiene autonomía técnica, presupuestal y de gestión, apoya al Congreso del Estado en el desempeño de sus funciones.

Este es un órgano de control externo, es el encargado de fiscalizar los ingresos y los egresos del Estado y de los Municipios, vigila el manejo, custodia y aplicación en general de todos los fondos y recursos públicos, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas específicos. Para ello, también se auxilia de los manuales de fiscalización y las circulares emitidas por dicho órgano.

Los sujetos que puede fiscalizar este órgano de control son: el Estado, los Ayuntamientos, y cualquier persona física o moral, pública o privada que recaude, administre, maneje o ejerza recursos públicos.

Es importante mencionar que la supervisión que realiza, es decir, la auditoría que practica el órgano de fiscalización a los entes fiscalizables, la realiza sobre ejercicios finalizados, es decir, una vez que fue presentada la cuenta pública, con el fin de verificar que la recaudación, administración y aplicación de recursos se haya realizado adecuadamente.

Este órgano puede realizar visitas domiciliarias, determinar daños y perjuicios que afecten la hacienda pública, el resultado de esto lo debe informar al Congreso del Estado, para en su caso se proceda a fincar las responsabilidades, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que correspondan.

Existen diversos ordenamientos entre federales y estatales regulan la gestión de los ayuntamientos, y esto sin contar aquellos que los propios Ayuntamientos emiten para su mejor funcionamiento.

#### **3.1.1.4 Ordenamientos Municipales que regulan el Ayuntamiento**

Cada Ayuntamiento en general, no sólo el Ayuntamiento de Veracruz, tiene la facultad de proponer ante la legislatura de los Estados, las leyes o decretos relativos a sus localidades y sobre los ramos que administra. En este caso los ramos que administran comprenden los siguientes:

- ❖ Hacienda y Patrimonio Municipal;
- ❖ Educación, Cultura, Actos Cívicos y Fomento Deportivo;
- ❖ Policía y Prevención del Delito;
- ❖ Transito y Vialidad;
- ❖ Salud y Asistencia Pública;
- ❖ Comunicaciones y Obras Públicas;
- ❖ Asentamientos Humanos, Fraccionamientos, Licencias y Regulación de la Tenencia de la Tierra;
- ❖ Participación Ciudadana y Vecinal;
- ❖ Limpia Pública;
- ❖ Fomento Agropecuario;
- ❖ Comercio, Centrales de Abasto, Mercados y Rastro;
- ❖ Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Tratamiento y Disposición de Aguas Residuales;
- ❖ Ornato, Parques, Jardines y Alumbrado;
- ❖ Ecología y Medio Ambiente;
- ❖ Registro Civil, Panteones y Reclutamiento; y
- ❖ Gobernación, Reglamentos y Circulares.



Pudiesen en algunos casos ser más, y esto obedecerá a lo que determinen las legislaturas locales de algunos Estados, o como en el caso de Veracruz, lo que determine el Ayuntamiento, notificando únicamente al Congreso del Estado, tomando siempre en consideración las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios y su capacidad administrativa y financiera.

Cada municipio va instrumentando sus propios ordenamientos derivados precisamente de la necesidad de regular los rubros que tiene que administrar, así como también, su organización administrativa de acuerdo a las necesidades locales y a su capacidad económica.

El crear, aprobar y expedir una disposición reglamentaria municipal, técnicamente no constituye un proceso legislativo, debido a que no es realizado por el Poder Legislativo del Estado, son reglamentos autónomos que norman determinadas relaciones o actividades con el ámbito de los servicios que administran ya que cada municipio es diverso, aun en su ámbito territorial el Ayuntamiento de Veracruz, se encuentra dividido en rural y urbano, debido a su crecimiento, ha sido necesario establecer nuevos reglamentos que permitan el desarrollo de las actividades ciudadanas.

La generalidad de los Ayuntamientos en la República Mexicana, para la formación o creación de sus ordenamientos normativos, la realiza previo diagnóstico de la materia que se pretende regular, posteriormente se elabora un anteproyecto de reglamento, y una vez concluido se presenta en sesión de cabildo.

En los proyectos puede participar el gobierno estatal, o bien los colegios o especialistas en la rama que se pretende regular. Una vez en Cabildo, se procede a su análisis y discusión de los alcances y necesidades reales del municipio. La generalidad de las veces, el proyecto queda registrado en el libro de actas del

cabildo. Posteriormente el Cabildo reunido conforme a la Ley, procede a la aprobación o rechazo del anteproyecto. El anteproyecto aprobado, por mayoría o por votación absoluta, se convierte en Reglamento; estos deben ser publicados y difundidos. La publicación trae como consecuencia la vigencia del Reglamento.

Entre los ordenamientos legales con que cuentan los Ayuntamientos, podemos mencionar a: Ley de Ingresos Municipales; el Presupuesto de Egresos; el Código Hacendario del Municipio; El Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno; El Reglamento Interior del Ayuntamiento; El Reglamento de Sesión de Cabildos; El Reglamento de Jefes de Manzana y Cuartel; El Reglamento de Limpia Pública; El Reglamento del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; El Bando sobre el graffiti; El Bando para Jefes de Manzana; El Bando Sobre Anuncios y Objetos Fijos o Semifijos en la Vía Pública; El Reglamento de Mercados; El Reglamento de Vendedores Ambulantes; El Reglamento de Tránsito; El Reglamento de Entrega Recepción; El Reglamento de Contraloría.

Cualquiera de estos ordenamientos, regulan de una u otra manera los actos y conductas de la administración pública, estableciendo directrices o lineamientos, en una palabra norman de alguna manera los actos de las autoridades.

A nivel Federal, la suma de ordenamientos que regulan la gestión pública, son diversos y muy variados, que su aplicación dentro de la historia de la administración pública tiene ya algunos años de estar imponiéndose.

Los Estados, algunos, han podido establecer un verdadero control de la Gestión Pública, creando sus propios ordenamientos que regulan sus actos y los actos de los servidores públicos, siendo aplicables dichas normas también para los actos administrativos y de los servidores públicos municipales.

La Gestión Pública Municipal, si bien es cierto hoy ha tenido mucho apoyo por parte de la federación y de los estados, no todos han podido crear su propio acervo jurídico. Esto ha traído como consecuencia que los ayuntamientos apliquen disposiciones estatales, muy pocos Ayuntamientos regulan lo relativo al control o supervisión de la Gestión Municipal con ordenamientos propios, es decir, aquellos que fueron emitidos en sus propios cabildos. Lo anterior obedece muchas veces a que no se cuenta con áreas específicas, dedicadas especialmente a crear y actualizar el ordenamiento legal de sus municipios, de ahí la importancia de la distribución de funciones en la organización administrativa de un Ayuntamiento.

### **3.2 Órganos de Control de la Gestión Municipal**

El Presidente municipal deberá determinar las políticas generales en materia de control de gestión. Cada órgano responsable de control de gestión se encargará del seguimiento, evaluación y, en su caso comprobar los aspectos propuestos a las actividades programadas, mediante la información que le proporcionen las diversas dependencias y organismos administrativos responsables de la ejecución de los programas. Las dependencias y organismos deberán proporcionar información clara, precisa y oportuna cuando lo solicite el órgano responsable del control de gestión.

Independientemente de la responsabilidad que tiene el Ayuntamiento como rector de las actividades económicas y de urbanización, es necesaria la participación de la sociedad de forma activa, la intervención de la sociedad civil en demanda de mayores espacios de opinión y acción pública conduce a acuerdos e instituciones más representativas. El desarrollo democrático al que se aspira comprende la participación social organizada de los ciudadanos como un aspecto fundamental en la toma de decisiones.

Los municipios en el Estado de Veracruz, y en la generalidad de los de la República, tienen cuando menos tres órganos importantes que internamente intervienen en el control de la gestión municipal, como son el Síndico, La Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal y la Contraloría Municipal.

### **3.2.1 Sindicatura**

El Síndico, es quien representa legalmente al Ayuntamiento, forma parte de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal y en consecuencia, tiene la obligación de:

- Representar en los litigios al Ayuntamiento;
- Defender los intereses jurídicos del municipio;
- De vigilar las labores de la Tesorería;
- Formar parte de las funciones de Fiscalización;
- Firmar contratos, cuentas, ordenes de pagos;
- Vigilar que se presente la Cuenta Publica al Congreso ;
- Participar en la elaboración de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos;
- Vigilar que las multas por infracciones a las leyes y Reglamentos municipales sean debidamente recaudadas;

### **3.2.2 Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal**

La Comisión De Hacienda y Patrimonio Municipal, es un cuerpo colegiado, integrado por el Sindico y un Regidor, quienes están a cargo de:

- Formular los proyectos de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos;
- Fiscalizar las funciones de la Tesorería tanto en lo correspondiente a los ingresos como a los egresos, es decir, que se realicen conforme lo establece la ley;
- Vigilar que los bienes municipales se encuentren inventariados y actualizados,
- Que los contratos por adquisiciones y transmisiones de bienes y derechos se realicen dentro del marco legal;

### 3.2.3 Contraloría Municipal

Y por último la Contraloría Municipal, quien tiene entre otras obligaciones las siguientes:

Evaluar y revisar los sistemas y procedimientos de las dependencias, así como el cumplimiento de los objetivos y metas fijados en los programas;

Revisar las operaciones, transacciones, registros, informes y estados financieros;

Comprobar se cumplan las normas, disposiciones legales y políticas aplicables;

Examinar la asignación y utilización de los recursos financieros humanos y materiales;

Participar en la determinación de indicadores para la realización de auditorías operacionales y de resultados de los programas;

Analizar y opinar sobre la información de las áreas para efectos de evaluación;

Vigilar el cumplimiento de las medidas correctivas;

Substanciar los procedimientos administrativos e imponer las sanciones que correspondan a los empleados municipales;

Recibir y tramitar bajo el procedimiento previsto, las quejas e inconformidades que se presenten;

Recabar la información de los organismos y dependencias administrativas, para conocer el grado de avance de los planes y programas a su cargo.

Verificar periódicamente las obras públicas realizadas con recursos municipales y recursos de la federación y el estado, en el municipio.

Identificar desviaciones en el cumplimiento de los planes y programas, proponiendo las medidas correctivas.

Apoyar la toma de decisiones de los funcionarios municipales, mediante información periódica sobre el proceso y resultados de control de gestión.

Verificar el cumplimiento por parte de los funcionarios municipales de la aplicación de las medidas correctivas acordadas.

Tener un sistema de control de gestión representa una necesidad de los funcionarios municipales para contar con información oportuna y confiable que

permita el adecuado conocimiento, análisis y evaluación de los programas, la detección de desviaciones; la corrección y reorientación de las actividades; y la oportuna toma de decisiones que asegure el debido cumplimiento de los planes, programas y actividades encomendadas a la administración municipal.

### **3.3 La captación de recursos para la realización de la gestión municipal**

A continuación se expondrá una síntesis sobre los aspectos más relevantes de la normatividad legal aplicable y de las medidas administrativas en la gestión de recursos públicos, su control y su responsabilidad, con la finalidad de conocer de donde provienen los recursos con los que la administración municipal realiza sus funciones.

En el capítulo segundo del presente trabajo de tesis, se menciona que el primer municipio de la Nueva España fue Veracruz, el primer Ayuntamiento, desde 1519, regido por dos Alcaldes Ordinarios, Alonso Hernández de Portocarrero y Francisco de Montejo, que ejercen el gobierno y también la justicia; en unión de Alfonso de Ávila, Sandoval y los hermanos Alvarado como regidores y otros más como jurados; éste primer municipio enclavado en el golfo de México, pertenece al Estado de Veracruz, actualmente cuenta con 3300 empleados municipales y recauda anualmente los mayores ingresos a nivel estatal.

Como todos los ayuntamientos de México, el de Veracruz, administra libremente sus hacienda, los ordenamientos que regulan los ingresos y egresos municipales son la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos que cada año expide el Ayuntamiento, así como también es aplicable el Código Hacendario para los municipios del Estado de Veracruz.

### **3.3.1 Código Hacendario Municipal**

Todos los municipios de la República, tienen la facultad de expedir su propio Código Hacendario Municipal, publicado en la Gaceta Oficial del Estado, y tiene por objeto regular:

- ❖ La planeación, programación y presupuestación del gasto público;
- ❖ La administración financiera y tributaria de la Hacienda Municipal;
- ❖ Las normas que regulan las contribuciones, aprovechamientos y productos;
- ❖ La administración de los recursos humanos, financieros y materiales;
- ❖ La integración de la cuenta pública municipal;
- ❖ La administración y contratación de su deuda pública; y

En este ordenamiento, se establece cómo se encuentra integrada la Hacienda Pública Municipal y cuales son las percepciones en dinero, especie, crédito, servicios u otros. El Ayuntamiento de Veracruz como los demás Ayuntamientos del Estado, percibe en cada ejercicio fiscal, los ingresos provenientes de contribuciones municipales tales como los Impuestos, Derechos, Contribuciones por Mejoras, Aprovechamientos, Productos, Participaciones Federales, Aportaciones Federales, y Otros.

#### **a) Impuestos**

Se define como Impuestos, las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas o morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma.

#### **b) Derechos**

Por Derechos, las contribuciones establecidas en la Ley por recibir servicios que prestan las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal,

en sus funciones de derecho público, así como por el uso o disfrute de los bienes del dominio público del Municipio, salvo en los casos que dichos bienes o servicios, se encuentren concesionados a particulares para su explotación.

#### **c) Contribuciones por mejoras**

Las Contribuciones por Mejoras, son las establecidas en el Código Hacendario Municipal, a cargo de las personas físicas o morales que, con independencia de la utilidad general, obtengan un beneficio diferencial particular derivado de la realización de obras públicas.

#### **d) Aprovechamientos**

Los Aprovechamientos, son los ingresos que percibe el municipio en sus funciones de derecho público, distintos de las contribuciones de los ingresos derivados de financiamientos, de las participaciones federales, de las aportaciones federales e ingresos federales coordinados, así como los que obtengan los organismos de la Administración Pública paramunicipal.

#### **e) Productos**

Por Productos, entendemos las contraprestaciones por los servicios que preste el municipio en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de sus bienes de dominio privado hayan los ayuntamientos al realizar actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras.

#### **f) Participaciones Federales**

Las Participaciones Federales son fondos constituidos en beneficio del municipio, con cargo a recursos que la Federación transfiere al Estado, como



consecuencia de su adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal o por así establecerlo la propia constitución política.

#### **g) Aportaciones Federales**

Se entiende por Aportaciones Federales los recursos que percibe el Municipio, por parte de la Federación y que están condicionados a gastarse en infraestructura y servicios básicos y en el fortalecimiento de los Municipios.

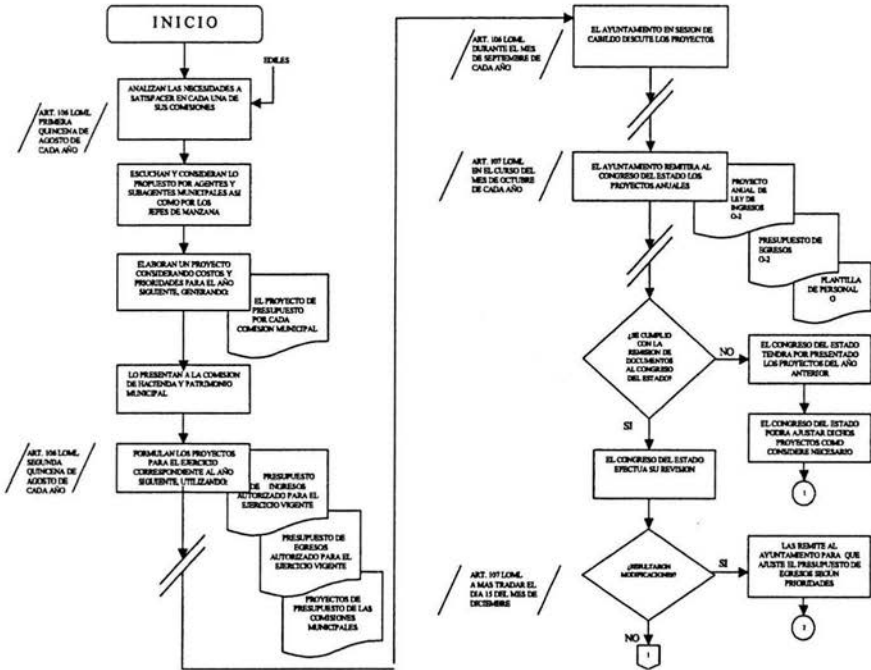
#### **h) Otras contribuciones**

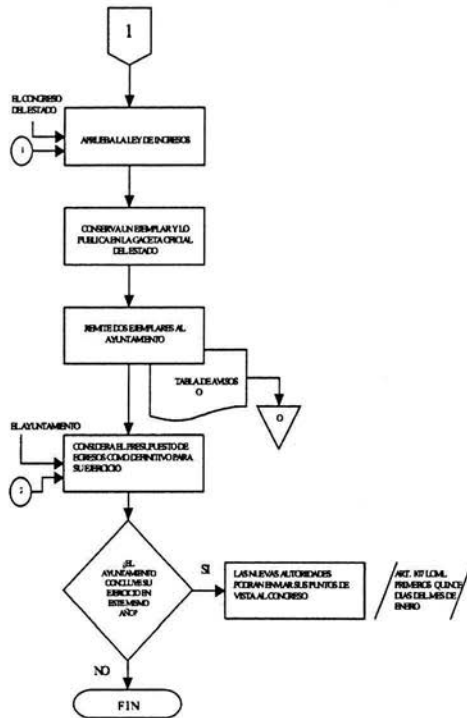
Los accesorios de las contribuciones y de los aprovechamientos, los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización por devolución de cheques presentados a tiempo y que no sean pagados, y que participan de la naturaleza de la suerte principal, cuando se encuentren vinculados directamente a la misma, se consideran también como contribuciones.

Los Ayuntamientos en el mes de septiembre presentan para su aprobación ante el cabildo el proyecto anual de Ley de Ingresos que contendrá el desglose de la probable recaudación y el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal del siguiente año, el cual es remitido en el mes de octubre al Congreso del Estado para que este emita su aprobación.

Por lo tanto los Presupuesto de Ingresos y Egresos, deben tener concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal. Los anteriores llevan un proceso, que se describe brevemente:

## DIAGRAMA DE FLUJO PROYECTOS PRESUPUESTALES INGRESOS Y EGRESOS





### 3.4 Medidas de control relacionadas con la cuenta pública tendientes a formular los programas de acción municipales

Primero es obligación de los ayuntamientos tener: Un Plan De Desarrollo Municipal. Este Plan de Desarrollo se elabora, aprueba, ejecuta y publica por el Ayuntamiento y se envía a la Legislatura del Estado para su conocimiento, opinión y observaciones. En el siguiente capítulo se presentará de forma más extensa su elaboración.

Los Presupuesto de Ingresos y Egresos deben ser viables y ajustados a un programa de actividades, objetivos, estrategias y metas, que se presenta por obligación a la Legislatura del Estado. Es decir la Legislatura del Estado, es el primer Órgano de Control Oficial Externo que en su caso verificará que se presenten en tiempo, para proceder a revisarlo, autorizarlo u observarlo.

El Plan de Desarrollo Municipal, el Programa Operativo Anual, el Presupuesto de Ingresos contenido en la Ley de Ingresos Municipales y el Presupuesto de Egresos son públicos, lo que significa que la ciudadanía tiene a su alcance el Derecho de Participar, es decir de utilizar los cauces de información para vigilar la Gestión Municipal.

Si bien los ingresos y su recaudación son sumamente supervisados por los órganos de control interno, y por los órganos externos como son la legislatura del Estado y el Órgano Superior de Fiscalización, el Presupuesto de Egresos lo es aún más, puesto que recordemos percibe no solo los Ingresos Propios, sino también ingresos de aportaciones federales que se encuentran condicionados a ser ejercidos en el objetivo que se haya definido por la Federación en el Plan Nacional De Desarrollo y en la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

Este recurso federal se denomina RAMO 033 y comprende los rubros: Fondo de Aportaciones Para la Infraestructura Social Municipal; y Fondo de Aportaciones Para el Fortalecimiento de los Municipios.

El Presupuesto de Egresos como principio normativo debe elaborarse en una forma planeada y clasificada de los gastos que se prevén erogar, calculándolos en las probabilidades de los rendimientos y estadísticas de años anteriores, ya que se deberá controlar como va a ir aplicándose en forma ordenada y previamente programados los egresos, es decir tiempo, monto y

objeto, que el ayuntamiento de acuerdo al Plan de Desarrollo Municipal va a realizar.

El control municipal del Presupuesto de Egresos empieza desde su elaboración, donde se limita la erogación, puesto que cualquier gasto que no se aplique en tiempo, monto y objeto, constituye una responsabilidad administrativa muy grave.

Luego entonces, tenemos que el presupuesto del ejercicio lo elabora la Comisión de Hacienda.

Posteriormente se presenta al Cabildo para su revisión y aprobación. Revisando el Ayuntamiento que los gastos sean justificables, para esto, analizará los rubros en los cuales se pretende aplicar el presupuesto; también deberá verificar que el presupuesto presentado no rebase el total de ingresos que fue en su caso aprobado por el Congreso del Estado.

El Presupuesto de Egresos se aprueba en los meses de septiembre y diciembre de cada año y entra en vigor a partir del primero de enero del siguiente año, teniendo vigencia de un año exclusivamente.

El Presidente y la Comisión De Hacienda y El Tesorero, son responsables de vigilar que los gastos se efectúen conforme a las disposiciones legales que en materia de contabilidad y gasto público presupuestal existen.

Expuesto lo anterior es importante mencionar que los mejores controles de gestión empiezan con la distribución que de las funciones se haga, con la delegación de atribuciones y actividades que permitan una comunicación directa e inmediata entre el Presidente Municipal y los Ediles, entre el Presidente Municipal y sus colaboradores y entre los Funcionarios y los Ciudadanos.

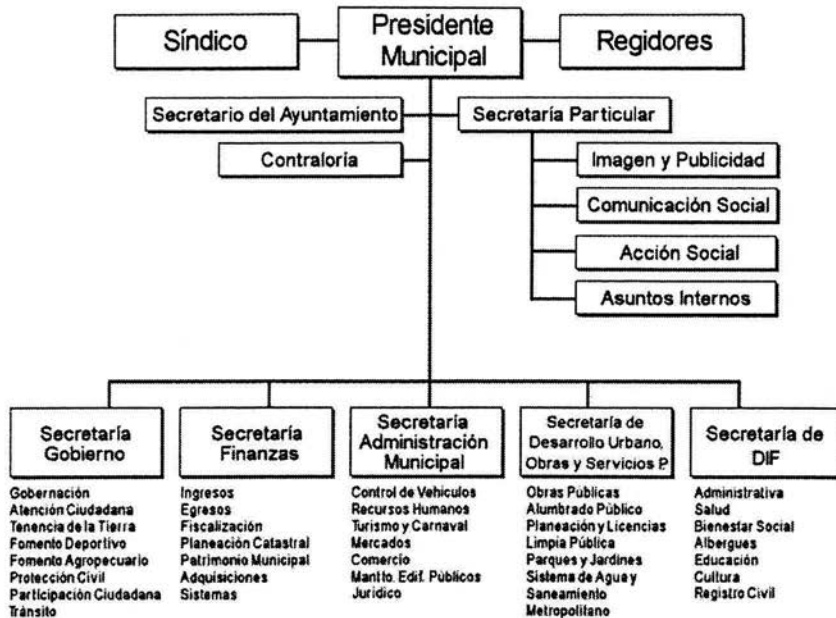
### **3.5 Estructura Orgánica del H. Ayuntamiento de Veracruz (2001-2004)**

La estructura orgánica que se defina en una Administración Municipal es de suma importancia para ejercer un mayor control, pues permite primero que se logre obtener de la capacidad de todas las áreas el resultado que concentra los datos, las inquietudes, y las necesidades de la ciudadanía, permitiendo procesar la información, para lograr que la gestión sea más sustentable. Hoy la informática obliga y permite controles efectivos y eficaces que brinden los resultados de los indicadores que se puedan implementar para conocer los avances o retrocesos.

Los Controles Internos y Externos, tanto unos como otros se encuentran regulados por los ordenamientos ya mencionados, donde se establecen las obligaciones de vigilar no solo la cuenta Pública, sino la Gestión Municipal en general. Es de vital importancia, que cada ayuntamiento, tengan una estructura orgánica y funcional, que les permita la distribución de atribuciones y obligaciones, programar sus actividades para lograr sus objetivos, aplicar sus recursos a necesidades previamente programadas, viables y necesarias, logrando la adecuada delegación de funciones y de responsabilidades.

El Ayuntamiento de Veracruz, en su organización y funcionamiento fue reestructurado en administración municipal (2001-2004) con el fin primordial de obtener un mejor control interno. Dividiendo en 5 estructuras la organización municipal:

1. Secretaría de Gobierno
2. Secretaría de Finanzas
3. Secretaría de Administración Municipal
4. Secretaría de Servicio Urbano Obras Y Servicios Públicos
5. Secretaría del DIF



Con esta forma de organización municipal, el Presidente Municipal, el Síndico y los Regidores, representantes de los ciudadanos, mantienen una línea de comunicación directa con los Secretarios, y ya no con todos y cada uno de los Directores, ejerciendo de esta manera su función de vigilancia y supervisión de la Gestión Municipal, es decir, se va creando una red que hace sustentable la administración.

Cada secretario tiene a su cargo diversas direcciones a las cuales debe organizar, controlar y exigir resultados. Su responsabilidad es la responsabilidad de cada uno de sus directores y de su personal. Y de ellos se obtiene para el control de la gestión, indicadores precisos, reales, que deben servir para

garantizar la efectividad y el enfoque que se va creando para lograr los objetivos, las metas, y las estrategias aplicables que permitan definir las prioridades.

Esta distribución de funciones se realiza principalmente para:

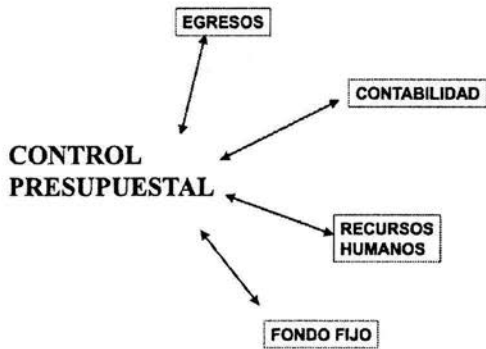
- ❖ Tener un acercamiento con los problemas ciudadanos;
- ❖ Proporcionar la respuesta efectiva a las demandas ciudadanas
- ❖ Capacitar a los servidores públicos y empleados;
- ❖ Crear una nueva cultura del Servidor Público Municipal, de compromisos y resultados;
- ❖ Crear un municipio moderno, integrándolo a la globalización con la infraestructura y equipamientos necesarios.

Las obligaciones de los Ayuntamientos establecidas en las diversas leyes del ámbito Estatal y Municipal, exigen la implementación de medidas de control interno que garanticen el cumplimiento de las mismas; así como las necesidades de información oportuna y confiable para establecer lineamientos que permitan el mejor desarrollo de la administración y transparencia en la misma.

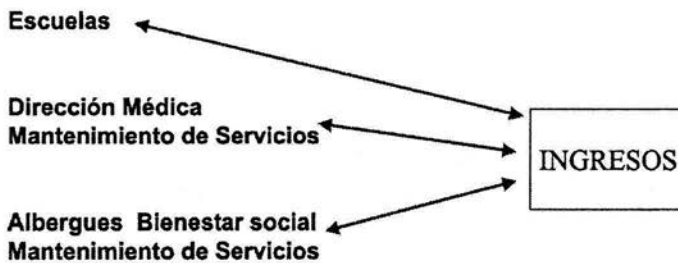
### **3.5.1 Sistematización de la Gestión Municipal**

El H. Ayuntamiento de Veracruz trató de lograr en la Administración 2001-2004 la sustentación de sus actos en base a normas actualizadas transformación progresiva de la estructura productiva a los cambios tecnológicos, a la Sistematización de la Gestión Municipal; para lograr con ello el control de las entradas y salidas del efectivo, de la actualización de los padrones de los bienes municipales y de los ciudadanos para efectos del predial, y de los padrones existentes sobre servicios o concesiones.





## DIF



Este esquema de control presupuestal es una herramienta básica para lograr controlar el ejercicio del gasto, impidiendo realizar operaciones que no estén presupuestadas o que su presupuesto esté agotado, es decir, solo se autorizan las erogaciones con base en el Presupuesto de Egresos aprobado por el cabildo.

Esta medida de control trata de garantizar la debida autorización de las operaciones y actividades; la contabilización de los ingresos y egresos en forma diaria; así como que la emisión de la información financiera y contable sea oportuna, y con apego a los principios de contabilidad gubernamental.

Con la Sistematización y la información que proporciona el registro contable, se logra evaluar los resultados obtenidos respecto a los objetivos programados, prevenir las desviaciones y determinar las acciones correctivas.

En síntesis el control de la gestión municipal se realiza bajo este esquema:

- I. Distribución de organización, facultades y obligaciones;
- II. Distribución de funciones de acuerdo a los objetivos previamente planeados y programados de un proyecto de ciudad;
- III. Control presupuestal que permita la recaudación necesaria al gasto programado de acuerdo a los objetivos;
- IV. Supervisión estricta para verificarse la aplicación de los recursos en los proyectos y objetivos planeados;
- V. Definición de indicadores, criterios y periodicidad para evaluar los resultados de gestión; y
- VI. Difusión de resultados

### **3.6 Sanciones en caso de incumplimiento en la gestión municipal**

En relación con la Responsabilidad de las Autoridades Administrativas y sus Funcionarios a nivel Municipal, es necesario señalar que como funcionario público, se puede incurrir, ya sea por acción o por omisión, en hechos que den origen a responsabilidades de carácter penal, civil o administrativo.

Como funcionarios públicos es obligación llevar a cabo la gestión administrativa, de conformidad con los ordenamientos legales federales, estatales o municipales.

Tanto el órgano de control externo, es decir, el Órgano de Fiscalización Superior la Legislatura así como el Órgano de Control Interno de cada Ayuntamiento o en su caso la ciudadanía, pueden exigir o demandar la responsabilidad de los servidores públicos.

En un Estado de Derecho como es el nuestro, en respeto de las Garantías Individuales, para aplicar una sanción, se requiere primero que la conducta, la sanción y el procedimiento para aplicarla se encuentren previamente establecidos.

#### **3.6.1 Procedimiento Disciplinario**

Al procedimiento en general de las leyes que prevén Administrativamente Responsabilidades a Servidores Públicos, se le ha denominado Procedimiento Disciplinario, y este pasa por las siguientes fases: Recepción de la queja o denuncia; Admisión de la queja o denuncia; Ratificación; Investigación de la queja o denuncia; Citatorios a las partes involucradas; Requerimientos de informes; Notificaciones a las partes; Audiencia; y Resolución.

### 3.6.2 Ley Orgánica del Municipio Libre

Las leyes Federales que aplican la responsabilidad de funcionarios públicos, tienen previamente establecido un procedimiento. La Ley Orgánica del Municipio Libre, aplicable a todos los Municipio del Estado de Veracruz, contiene un Título denominado de los Servidores Públicos Municipales, donde en primer término define a quien debe considerarse Servidor Público Municipal y se establecen sus derechos y obligaciones, y los procedimientos que referiré más adelante.

El órgano de control municipal en Veracruz, es el encargado de aplicar el procedimiento disciplinario establecido en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado, y en la Ley Orgánica del Municipio Libre.

Este ordenamiento prevé 31 fracciones de lo que los servidores públicos deberán hacer o no hacer, el cual podemos clasificar en obligaciones derivadas de sus facultades, de las que refieren sobre el desempeño de sus funciones, de las que refieren sobre sus obligaciones y sobre su conducta. Se mencionan a continuación algunas de las conductas previstas en la Ley Orgánica:

- I. La responsabilidad sobre los bienes municipales que administran.
- II. La obligación de aplicar los actos y procedimientos administrativos conforme a la Ley.
- III. El cumplir con la máxima diligencia legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia en el servicio que le sea encomendado.
- IV. El abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de la función.
- V. Realizar su empleo, con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas a que esta obligado a atender.

- VI. Abstenerse, de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero u objetos.
- VII. Desempeñar su empleo, sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales.
- VIII. Abstenerse de intervenir o participar a favor o en contra de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios Presentar, la declaración de su situación patrimonial.
- IX. Queda prohibido designar, para desempeñar puestos de confianza, a personas a quienes les ligue parentesco consanguíneo por afinidad, en línea recta o colateral hasta el cuarto grado, con servidores públicos municipales.

### **3.6.3 El juicio de procedencia**

El juicio de procedencia contra de Presidentes Municipales, Síndicos o de Presidentes de Concejos Municipales, por la comisión de delitos, requiere se presente la denuncia ante el Ministerio Público, posteriormente el Congreso del Estado o la Diputación Permanente turnarán el expediente a la Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales, la que, notifica al interesado para que manifieste lo que a su derecho convenga y la Comisión dictaminará, si la conducta imputada esta tipificada por el Código Penal, y en caso de que lo sea ha lugar a proceder en contra del munícipe;

### **3.6.4 Quejas en el Ayuntamiento de Veracruz**

El H. Ayuntamiento de Veracruz, lleva a cabo el procedimientos de quejas el cual se ejemplifica de la manera siguiente:

Las sanciones por falta administrativa que se pueden imponer son Apercibimiento privado o público; Amonestación privada o pública; Suspensión;

Destitución del puesto; Sanción económica, cuando se haya causado un daño patrimonial u obtenido un lucro; o Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Y se impondrán tomando en cuenta la gravedad de la responsabilidad; las circunstancias sociales y culturales del servidor público; el nivel jerárquico, los antecedentes y condiciones personales del infractor; los medios de ejecución; la antigüedad en el servicio; la reincidencia; el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos causado por el incumplimiento de obligaciones.

Algunas otras reglas en específico cuando se trate de los Ediles, y se llegase a imponer: apercibimiento, amonestación o sanción económica, la sanción la deberá imponer el Ayuntamiento en sesión de Cabildo; y si la sanción es la suspensión, la destitución o la inhabilitación, estas serán impuestas por el Congreso del Estado, previa denuncia que formule el Cabildo.

Los municipios en México tienen previsto sus procedimientos para sancionar a servidores públicos, lo importante es crear sistemas de control, dictar medidas para el combate a la corrupción, crear una cultura del servidor público y de participación ciudadana.

Esta es a grandes rasgos la estructura operativa y funcional del H. Ayuntamiento de Veracruz (2001-2004). Como se observa se encuentran definidas las áreas de acción prioritarias reguladas bajo una estricta normatividad.

## CAPITULO IV ENTREGA-RECEPCIÓN, PLANIFICACIÓN INSTRUMENTO DE DESARROLLO

### 4.1 La Planeación como Estrategia de Crecimiento y Desarrollo Sustentable

El punto central de la planificación es la racionalidad. Dicho principio supone que, con la multitud de posibilidades de acción que tienen los hombres, el gobierno, las empresas y las familias, es necesario elegir, racionalmente qué alternativas son mejores para la realización de los valores finales que sustenten a dichos hombres, familias, gobiernos o empresas. Planificar implica, entonces, reducir el número de alternativas que se presentan a la acción a unas pocas, compatibles con los medios disponibles. La planificación *cierra el paso al ensayo* de cualquier conducta futura; elige una determinación y descarta otras. Señala inteligentemente lo que lo que debe hacerse en el futuro y lo que no debe hacerse. De acuerdo con el enfoque anterior, se ha definido la programación como: "la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos"<sup>41</sup>.

Planificar es un proceso por el cual la actitud racional que se ha adoptado, se transforma en actividad; se coordinan objetivos, se prevén hechos, se proyectan tendencias. Programar es una disciplina intelectual de ordenamiento racional de recursos escasos tras objetivos precisos; implican un diagnóstico, que es la tarea de pronosticar el futuro<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Plan de Desarrollo Municipal Veracruz 2001-2004

<sup>42</sup> Idem

Si se atiende al resultado de la programación, planificar es la actividad de hacer planes de acción para el futuro. Es la fijación concreta de metas dentro de un plazo determinado, y la asignación precisa de medios en función de aquellos objetivos. Planificar implica, en consecuencia, dar forma orgánica a un conjunto de decisiones, integradas y compatibles entre sí, que guiarán la actividad de una empresa o gobierno. Programar es hacer planeas, programas y proyectos, es fijar metas cuantitativas a las actividades, destinar recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad y calidad de los resultados, y determinar la localización espacial de las obras y actividades.

#### **4.2 La Planeación en el Desarrollo Municipal**

Como se ha planteado en la actualidad la planeación para el desarrollo municipal es una actividad de racionalidad administrativa, encaminada a prever y adaptar armónicamente las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad, como son, entre otras:

- Educación.
- Salud.
- Asistencia social.
- Vivienda.
- Servicios públicos.
- Mejoramiento de las comunidades rurales.

Esto se logra a través de la formulación de un Plan Municipal de Desarrollo que es el resultado inicial y principal de la aplicación de un esquema de planeación. En él se presenta el programa de gobierno del ayuntamiento y se conjuga la acción coordinada de los ordenes de gobierno federal, estatal y municipal, así como la participación de los sectores social y privado del municipio.



En este plan se definen los propósitos y estrategias para el desarrollo del municipio y se establecen las principales políticas y líneas de acción que el gobierno municipal deberá tomar en cuenta para elaborar sus programas operativos anuales y que son aquellos programas que el ayuntamiento elaborará para el período de un año de administración municipal.

El Plan de Desarrollo Municipal es un documento que refleja el acuerdo de voluntades de los diferentes grupos y sectores del municipio. Debe elaborarse o actualizarse al inicio de cada período constitucional de la administración municipal y las adecuaciones o modificaciones que sea necesario introducir, se referirán a acciones y programas de corto y mediano plazo.

Así a través de la planeación los ayuntamientos podrán mejorar sus sistemas de trabajo y aplicar con mayor eficacia los recursos financieros que los gobiernos federal y estatal transfieren para el desarrollo de proyectos productivos y de beneficio social.

El propósito principal de la planeación del desarrollo municipal es "orientar la actividad económica para obtener el máximo beneficio social"<sup>43</sup> y tiene como objetivos los siguientes:

- ❖ Prever las acciones y recursos necesarios para el desarrollo económico y social del municipio.
- ❖ Movilizar los recursos económicos de la sociedad y encaminarlos al desarrollo de actividades productivas.
- ❖ Programar las acciones del gobierno municipal estableciendo un orden de prioridades.
- ❖ Procurar un desarrollo urbano equilibrado de los centros de población que forman parte del municipio.

---

<sup>43</sup> Plan de Desarrollo Municipal Veracruz 2001-2004

- ❖ Promover la participación y conservación del medio ambiente.
- ❖ Promover el desarrollo armónico de la comunidad municipal.
- ❖ Asegurar el desarrollo de todas las comunidades del municipio.

El marco jurídico de la planeación municipal, es el mismo que el de la gestión administrativa en esencia pues la planeación del Desarrollo Municipal tiene como referentes las siguientes bases legales:

- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ❖ Ley de Planeación.
- ❖ Constitución Política del Estado.
- ❖ Ley Estatal de planeación.
- ❖ Ley Orgánica Municipal.

Los cuales ya se mencionaron brevemente en el capítulo anterior, destacando lo que rige cada uno de los mismos en lo relativo a la gestión administrativa del Ayuntamiento. Por lo que se procede a hacer una referencia a organismos que intervienen en la planeación de la administración pública municipal.

#### **4.3 Organismos para la Planeación Municipal**

El proceso de planeación del desarrollo municipal involucra la participación de los gobiernos federal, estatal y municipal, para lo cual existen los siguientes instrumentos de coordinación.

1. Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE)
2. Convenio de Desarrollo Social (CDS)
3. Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM)
4. Convenio de Coordinación Estado - Municipio (CODEM)

#### **4.3.1 Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE)**

El COPLADE es un organismo público descentralizado del gobierno estatal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio y tiene como funciones básicas las siguientes:

- ❖ Coordinar las relaciones entre los gobiernos federal, estatal y municipal, derivadas de las acciones de planeación.
- ❖ Elaborar y actualizar el plan estatal de desarrollo.
- ❖ Proponer a los gobiernos federal y estatal programas anuales de inversión para el estado y los municipios.
- ❖ Evaluar los programas y acciones concertadas entre la federación y el estado.

El COPLADE está integrado por:

- ❖ Un presidente, que es el gobernador del estado.
- ❖ Un coordinador general, que es un funcionario estatal nombrado por el gobernador.
- ❖ Un secretario técnico, que es el delegado de la Secretaría de Desarrollo Social.
- ❖ Representantes de los sectores social y privado.
- ❖ Secretarías estatales.
- ❖ Ayuntamientos de la entidad

#### **4.3.2 Convenio de Desarrollo Social (CDS)**

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

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

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

Los recursos que por medio del CDS se destinan a estos programas son canalizados al impulso de: Proyectos productivos; Equipamiento urbano; Empleo; Educación; Vivienda; Medio ambiente.

#### **4.3.3 Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM)**

El origen de los COPLADEM se plasmó en el Convenio Único de Desarrollo en 1983, en el capítulo relativo al Fortalecimiento Municipal, cláusula XVII inciso f. En este apartado se señala el compromiso del Ejecutivo Estatal, de promover Comités de Planeación Municipal, que faciliten a este orden de gobierno una más rápida integración al Sistema Estatal de Planeación, así como una mayor capacidad de respuesta para atender las demandas de sus comunidades, y que textualmente dice:

“A fin de avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, los Ejecutivos Federal y Estatal convienen coordinar sus acciones en el seno del COPLADE, con el propósito de promover una mayor participación de los municipios de la entidad en el proceso integral de la planeación, así como para vigorizar su capacidad administrativa, técnica y financiera, a fin de que éstos

puedan atender a las necesidades de sus propias comunidades, en congruencia con los objetivos del programa de fortalecimiento municipal.

1.- Para el logro de los objetivos a que se refiere el párrafo anterior, el Ejecutivo Estatal se compromete a:

- a) Instrumentar las medidas jurídico administrativas a efecto de que las acciones de sus dependencias y entidades sean compatibles con las que el Ejecutivo Federal realiza en apoyo a los municipios.
- b) Proporcionar, en el marco de la Planeación Democrática, asesoría y apoyo técnico a los ayuntamientos en materia hacendaria, administrativa y jurídica, así como en aquellas que coadyuven al desarrollo socioeconómico de los municipios, a través de un proceso gradual de descentralización de la Administración Pública Estatal.
- c) Transferir a los Ayuntamientos que así lo acepten, conforme a la normatividad establecida para el efecto, los recursos que el Gobierno Federal le asigne para la realización de estudios y proyectos de alcance municipal.
- d) Perfeccionar los mecanismos de distribución de las participaciones en ingresos federales a sus municipios, así como a promover la descentralización a éstos, de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos a cargo del Estado.
- e) Promover que la realización de acciones y programas de alcance e interés municipal se financié, en su caso, con las líneas de crédito establecidas por el Ejecutivo Federal para esos efectos.

- f) Promover la creación y fortalecimiento de Comités Municipales de Planeación para el Desarrollo, con características y funciones afines y congruentes a las de COPLADE y del municipio correspondiente, así como apoyar técnica y financieramente su operación, propiciando su vinculación con el Sistema Estatal de Planeación Democrática.
  
- g) Establecer mecanismos de colaboración, con el objeto de que los gobiernos municipales participen en la realización de las acciones y programas de desarrollo socioeconómico, que convengan realizar los Ejecutivos Federal y Estatal, así como en aquellos programas definidos como prioritarios para el desarrollo integral del país.
  
- h) Establecer y realizar conjuntamente con los ayuntamientos programas permanentes de capacitación para los funcionarios municipales, a fin de mejorar las administraciones públicas municipales de la Entidad.

2.- Por su parte, el Ejecutivo Federal se compromete a proporcionar, en el marco de la Planeación Democrática, asesoría y apoyo técnico al Gobierno del Estado, en materia hacendaria, financiera, administrativa y jurídica, así como en aquellas que coadyuven al desarrollo socioeconómico de los municipios, a través de un proceso gradual de descentralización de la administración pública".<sup>44</sup>

Asimismo, existen dos modalidades:

1. Como organismo o instancia de planeación local, encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo, o

---

<sup>44</sup> Convenio Único de Desarrollo en 1983, capítulo Fortalecimiento Municipal, cláusula XVII inciso f.

2. Como Subcomité del COPLADE con las mismas funciones o atribuciones, pero integrado al Comité Estatal.”.

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

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

#### **4.3.4 Convenio de Coordinación Estado-Municipio (CODEM)**

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

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

- ❖ Programas de inversión y gasto estatal a favor del municipio.

- ❖ Promoción y fomento económico.
- ❖ Administración de obras y servicios públicos.
- ❖ Adquisición y suministro de bienes municipales.

#### **4.4 Proceso de Planeación Municipal**

El proceso de planeación es el conjunto de actividades que, en el corto y mediano plazo, permitan formular, instrumentar y evaluar el plan municipal de desarrollo y los diversos programas derivados del mismo.

Las etapas que comprende son:

- 1) Formulación
- 2) Discusión y aprobación
- 3) Ejecución
- 4) Control
- 5) Evaluación

##### **4.4.1 Formulación.**

Para la formulación de un programa se requiere el empleo de técnicas adecuadas de programación. La formulación se inicia con un diagnóstico de la realidad que quedará comprendida dentro de la órbita de un programa. Para este efecto se reúne información estadística, agrupada en forma conveniente y se hacen observaciones directas. Los antecedentes permiten formarse una idea acerca de los principales problemas y ubicar sus causas. Realizado el diagnóstico, se efectúa una proyección de las tendencias observadas en el curso del tiempo. Por otro lado, el programador o analista, conforme a las líneas generales establecidas en la política sobre la materia, formula metas concretas de acción a fin de posibilitar el cumplimiento de los propósitos establecidos.



Por último, se calcula, aplicando un coeficiente de rendimiento, el volumen de los recursos que serán necesarios para alcanzar las metas fijadas. En un proceso de aproximaciones sucesivas se van evaluando las alternativas y buscando aumentar el margen de cumplimiento de las metas.

El programa entonces se compone de un diagnóstico, de las proyecciones, fijación de metas, y de la asignación de recursos. Todas estas partes del programa se exponen en el documento programático, el cual es sometido a discusión y aprobación de la autoridad correspondiente.

Las actividades que comprende la etapa de formulación son las siguientes:

- ❖ Elaboración de diagnósticos económicos y sociales que reflejen la situación real y las necesidades del municipio.
- ❖ Definición de objetivos y prioridades para señalar qué es lo que se quiere lograr y lo que es más urgente o necesario.
- ❖ Señalamiento de estrategias y políticas a seguir, para establecer cómo y de qué manera se lograrán los objetivos propuestos.
- ❖ Especialización de las áreas o partes del plan que deberán ser coordinadas por los responsables de su elaboración.
- ❖ Compatibilización de los programas operativos anuales (incluyendo sus metas) con el Plan Municipal de Desarrollo.
- ❖ Determinar las metas de corto y mediano plazo.
- ❖ Previsión de Recursos.
- ❖ Concertación con grupos sociales.

#### **4.4.2 Discusión y Aprobación**

Para tener posibilidades de éxito, todo programa debe contar con la aprobación del gobierno, la anuencia de la opinión pública y el interés de los diversos sectores sociales representados por sus autoridades. Por esta razón una

vez formulado el programa por los técnicos, procede iniciar un análisis intensivo que tenga por objeto resguardar las conveniencias de los principales sectores. Uno de los sistemas es convocar audiencias públicas con las comisiones del Cabildo para discutir un plan, programa o presupuesto.

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

#### **4.4.3 Ejecución**

Aprobados los programas, corresponde a los organismos ejecutores llevarlos a la realidad. Para este efecto, la administración pública es la encargada de tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las metas del programa. Para ejecutar las acciones programadas es indispensable contar con la organización y dirección adecuadas. La organización deberá estar estructurada de manera conveniente: existir una división del trabajo racional, estar definidas las líneas de autoridad y asesoría, tener precisadas las funciones del personal, hecha la descripción de puestos, sistematizados los procedimientos y métodos.

Los directores de programas deben movilizar la organización hacia la consecución de las metas programadas. Esto significa que todos los esfuerzos del elemento humano de la organización y todos los recursos materiales y equipos, deben ser coordinados eficientemente a fin de que, evitando los desperdicios de tiempo, materiales y trabajo, se obtenga el rendimiento máximo.

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

#### 4.4.4 Control

Una vez que se establecen mediante el proceso de planeación, las metas, los objetivos y las acciones a seguir por parte del gobierno municipal, se debe observar el desempeño de los trabajos realizados por las diferentes dependencias municipales, con la finalidad de establecer el avance obtenido en la consecución de los objetivos fijados. El sistema de control y seguimiento de la gestión municipal es el mecanismo mediante el cual se revisan los indicadores cualitativos tendientes a medir los resultados relativos al cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte del gobierno municipal.<sup>45</sup>

Este sistema de indicadores ofrece información oportuna y sistemática que permite detectar desviaciones del ejercicio de las políticas y programas gubernamentales, proponer ajustes a los mismos y tratar de garantizar el cumplimiento de los compromisos propuestos en el ejercicio de la planeación.

El control consiste en actividades para identificar el grado de cumplimiento del plan y el avance de los programas, para localizar posibles desviaciones y verificar si el proceso funciona de conformidad con lo establecido.

#### 4.4.5 Evaluación

En esta etapa se hace una valoración cualitativa de los resultados de la planeación. La evaluación debe hacerse durante la ejecución del plan y una vez concluido el mismo, para saber si los objetivos propuestos se lograron. Los resultados de la evaluación son experiencias acumulables que sirven para mejorar los futuros planes y programas municipales. La evaluación constituye un instrumento de medición para determinar la escala de impacto que generan las políticas y programas municipales en el bienestar de la ciudadanía. Es una

---

<sup>45</sup> Plan de Desarrollo Municipal Veracruz 2001-2004 pg. 83

herramienta esencial en la toma de decisiones ejecutivas del Ayuntamiento, ya que mediante este proceso es posible relacionar criterios de valor con resultados, conocer los puntos débiles y los potenciales, obtener relaciones costo-beneficio, así como la rentabilidad de los recursos utilizados. Con base en el análisis de los resultados de la evaluación es posible determinar la viabilidad de las distintas políticas y programas del gobierno municipal, determinar el rumbo de la administración pues este proceso está ligado constantemente con el ejercicio de la planeación.

En síntesis, en esta etapa se hace una valoración cualitativa de los resultados de la planeación. Se parte de la idea de que un programa es la expresión de una estrategia y considera un proceso continuo de acciones estructuradas, coherentes, oportunas y posibles de evaluar con apego a un calendario definido con claridad para su cumplimiento en un periodo de tiempo relativamente corto. Por este motivo, es recomendable que la evaluación se realice durante la ejecución del plan, así como al final, para conocer si los objetivos propuestos se lograron. Los resultados de la evaluación son experiencias acumulables que sirven para mejorar los futuros planes y programas municipales.

#### 4.5 Estructura

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

Presentación.	Estrategias.
Introducción.	Lineamientos estratégicos sectoriales.
Diagnóstico.	Programas y metas.
Demandas sociales.	Programación-presupuestación.
Objetivos.	Instrumentación, seguimiento y evaluación.
Políticas.	Anexos estadísticos y cartografía municipal.

#### 4.5.1. Descripción del Contenido

El contenido podrá referirse a los siguientes aspectos:

a) *Diagnóstico*. Es el estudio de la situación real del municipio, que sirve para conocer las condiciones de su territorio e identificar las necesidades, problemas y recursos potenciales de desarrollo, esto permitirá obtener información básica del municipio, en aspectos tales como:

- ❖ Medio físico.
  - Localización geográfica municipal.*
  - División política municipal.*
- ❖ Recursos naturales.
- ❖ Población.
- ❖ Actividades económicas.
- ❖ Infraestructura urbana y de servicios públicos.
- ❖ Desarrollo Social y Ecología.
- ❖ Organización y administración municipal.
- ❖ Aspectos jurídicos.
- ❖ Aspectos hacendarios y presupuestales.

Dentro de la elaboración de diagnósticos por lo tanto se conocerán los aspectos: políticos, económicos, sociales, culturales, demográficos, sobre medio ambiente, localización y demás áreas de análisis que reflejen la situación en que se desarrolla el Municipio y su entorno, las necesidades, áreas prioritarias y estratégicas de desarrollo, así como sus tendencias y posibles escenarios.

El diagnóstico, si bien tiene que ver con una perspectiva histórica, a través de la cual se advierten las principales variables que han venido condicionando el desarrollo municipal, -incluyendo aquellas que lo potencian como las que lo

lastran-, también requiere de una perspectiva de coyuntura, orientada a advertir el reposicionamiento o surgimiento de algunas fuerzas que, en el escenario presente, determinan una situación en particular; sobre este caso se pueden destacar eventos inéditos que tienen la magnitud para reorientar el rumbo del desarrollo, cambiar la trayectoria de las tendencias o la correlación de fuerzas en variables que desde el pasado han venido condicionando el presente.

Un aspecto importante en la realización de un diagnóstico es la detección y captación de información relevante, lo cual se logra mediante un adecuado diseño metodológico de alta rigurosidad científica; con el manejo de información oficialmente validada y la colaboración de profesionales calificados que tengan la capacidad para detectar información portadora de futuro.

Por su parte, en el compromiso de conocer los problemas estructurales que lastran o generan un efecto multiplicador hacia adelante del desarrollo del Municipio, se requiere llevar a cabo un adecuado procesamiento de datos a través de variables e indicadores previamente definidos y que permiten un buen nivel de interpretación de la realidad.

Asimismo, en un segundo nivel de análisis, es necesario llevar a efecto una interpretación de los resultados, tratando de advertir tendencias favorables y adversas, así como la presencia y gestación de fenómenos y contradicciones por rubro de análisis, con la intención de definir objetivos, estrategias y metas, acordes con la realidad que se pretende intervenir y los escenarios hacia los que se pretende llegar en determinado tiempo.

*b) Demandas sociales.* Son las peticiones y sugerencias de la población recabadas en campaña, foros, consultas y audiencias.

c) *Objetivos*. Son aquellas situaciones o condiciones que se quieren lograr o alcanzar con la instrumentación del plan. Los objetivos se establecen con base en las necesidades detectadas. Definición de objetivos: la definición de objetivos resulta de por lo menos tres dimensiones:

Primera. De un conocimiento adecuado de la realidad en su perspectiva histórica, provisto, en gran medida, por los resultados que arroja el diagnóstico; es decir, la identificación de principales variables y condicionantes que en diferentes momentos han incidido en el desarrollo del Municipio y la región; la forma y magnitud como se interrelacionan, se expresan y circunscriben en el espacio; así como las tendencias que definen y situaciones que se contraponen, indexan o generan un efecto multiplicador en las líneas de desarrollo regional.

Segunda. Con un entorno de coyuntura, en razón de las principales condicionantes que en el momento actual determinan el rumbo de los acontecimientos y las perspectivas de desarrollo del Municipio. Eventos inéditos o factores de causalidad que en el presente inciden en los fenómenos estudiados a través del tiempo, en las tendencias, inercias y condicionantes del desarrollo.

Tercera. Con un contexto de proyectiva o prospectiva. En el caso de la proyectiva condicionado por el mejor de los futuros al que es probable llegar; en cuanto a la prospectiva, por la configuración de un futuro que es deseable y posible de alcanzar.

En todo caso, los objetivos responden al "que se va a hacer" a partir de un conocimiento de la realidad histórica, una ponderación de la coyuntura y de claridad sobre el "hacia donde se quiere transitar o llegar".

La definición de objetivos no deben ser ocurrencias o posiciones que surgen de la improvisación o de la perspectiva personal que se tenga de la

realidad, pues esta última regularmente esta sesgada por posiciones políticas, ideológicas de conflicto, intereses y/o de aspiraciones. La definición de objetivos es el resultado de un proceso cerebral, científico y técnico donde se conjugan aspiraciones de desarrollo y restricciones económicas y políticas principalmente.

De esta forma, es a través de la definición de los objetivos se prefigurará el municipio que se pretende construir a mediano plazo. En un contexto prospectivo, el Municipio a que se aspira no es el más probable, pues este escenario se encuentra inducido por tendencias de desarrollo limitado que incidirían cada vez en mayor medida en el bienestar de la población; por el contrario, con base en las condiciones y recursos que prevalecen en el entorno, se habrá de perfilar un municipio que sea deseable alcanzar y que además sea posible; para ello se habrán de definir los hilos conductores por donde transitar hacia el desarrollo, lo cual se logra mediante las estrategias.

*d) Políticas (Objetivos específicos).* Son las directrices generales conforme a las cuales se desarrollarán las actividades del plan y constituyen los ordenamientos elementales que garantizan su éxito. Los objetivos específicos le otorgan mayor dimensión a los objetivos generales y tienen que ver con áreas de desarrollo muy bien definidas. Por ejemplo: desarrollo urbano planificado, desarrollo rural integral, etc.

Son las directrices generales conforme a las cuales se desarrollarán las acciones del plan y constituyen los ordenamientos elementales que garantizan su éxito. Por ejemplo: desarrollo urbano planificado, desarrollo rural integral, etc.

*e) Estrategias.* Son el conjunto de acciones que se llevarán a cabo para instrumentar una política. El propósito de las estrategias es establecer el "cómo se le va a hacer" para alcanzar con la menor utilización de los recursos, incluyendo el tiempo, los mejores resultados posibles.



El diseño de las estrategias deben de guardar una estrecha relación con cada uno de los objetivos definidos; de esta manera, habrá por lo menos una estrategia para cada objetivo, la cual estará vinculada de manera muy clara.

La primera gran estrategia que se debe definir es aquella que comprende las áreas prioritarias de desarrollo que servirán para que el desarrollo total del Municipio sea integral e incluyente. A estas áreas se les conoce como áreas estratégicas de desarrollo y tienen la característica de tener gran potencialidad para difundir el crecimiento y bienestar de la población, así como de generar un efecto de "arrastre" de las áreas que se encuentran vinculadas a cada una de ellas.

Asimismo, una estrategia también puede ser un programa general de acción que lleva consigo compromisos de énfasis y recursos para poner en practica una misión básica. Durante mucho tiempo la estrategia fue utilizada por los militares para designar grandes planes a realizar, al tiempo que las tácticas se consideraban los planes de acción necesario para operar las estrategias. En el ejercicio de la planificación estratégica el desconocimiento de cuatro áreas básicas puede conllevar al fracaso de la planeación: saber que son las estrategias y advertir su importancia; ubicar las estrategias en el contexto de la planeación integral; saber operativizar las estrategias de manera concreta; y, tener capacidad de decisión para apoyar las decisiones de cada día.

Al mismo tiempo y de acuerdo con las circunstancias, se requiere cumplir tres tareas principales que necesitan ser actualizadas y revisadas en cada ciclo de la planificación: formulación de las estrategias, programación estratégica y elaboración de presupuestos operativos.

Las estrategias y las tácticas no pueden ser diseñadas y de manera rígida pretender sean válidas para cada momento; por el contrario, es necesario que exista una permanente valoración de la realidad, de las circunstancias, de la situación que prevalece a partir de la intervención que se viene haciendo de la realidad, en tanto que se concibe que la realidad es cambiante y dinámica.

En términos generales se puede señalar que las estrategias dan cuenta de las líneas de desarrollo fundamentales y los programas a través de los cuales se pretende intervenir la realidad. Cada uno de estos programas, atendiendo a una planeación estratégica e interactiva, habrán de definirse en un marco de posibilidades en términos de recursos, sin sacrificio de los objetivos y atendiendo a un seguimiento y una evaluación permanente que de cuenta de cualquier cambio sustancial observado en el contexto de la realidad sobre la que se planea; es decir, existe un hilo conductor por el que habrá de transitar el desarrollo, pero también la capacidad en la toma de decisiones para que, a nivel operativo, se tomen las decisiones mas adecuadas siempre anteponiendo el bienestar de la población y el desarrollo integral del Municipio.

En consecuencia, habrá de impulsarse una planeación interactiva, orientada a la disminución de la incertidumbre proveniente de las relaciones entre los agentes sociales y políticos que confluyen en el municipio. Una planeación que "habrá de preceder y presidir la acción de Gobierno"<sup>46</sup>. Se trata, en todo caso, de romper con los esquemas de ejercicio gubernamental reactivo y gobernado por la cotidianidad, para dar paso a un gobierno previsor de las diferentes circunstancias que pueden presentarse en torno a las directrices que se han trazado.

f) *Lineamientos estratégicos sectoriales.* Son una expresión del diseño de las estrategias y se recomiendan porque el sistema de información nacional esta

---

<sup>46</sup> Carlos Matus, Planificación de Situaciones, 2001

estructurado de esta forma. Consisten en aquellas actividades que se realizarán de conformidad con el sector de actividad de que se trate, ya sea agropecuario, turismo, pesca, salud, educación, comunicaciones, comercio, desarrollo urbano, etc.

g) *Acciones*. Son parte sustantiva de la operatividad de las estrategias, implica campos de responsabilidad y responsables; son la expresión más concreta del "como se va a hacer" para garantizar se cumplan las estrategias y por ende los objetivos definidos. Las acciones derivan de los programas y por ende de la estrategia programática. Deberán ser viables y posibles de expresar de manera breve y simple. En síntesis consisten en aquellas actividades que se realizarán de conformidad con el sector de actividad de que se trate, ya sea agropecuario, turismo, pesca, salud, educación, comunicaciones, comercio, desarrollo urbano, etc.

h) *Programas y metas*. Son la expresión cualitativa y principalmente cuantitativa de los objetivos; es decir, se expresan en términos de magnitud. Están vinculadas a una temporalidad y en ocasiones con una espacialidad más acotada que el ámbito de acción del propio Plan. Las metas pueden ser parciales y totales, regularmente están vinculadas a los programas de manera muy específica y clara. Su cumplimiento se expresa en porcentajes que pueden ser evaluados periódicamente. Son las acciones y/o obras cuantificables, que se desprenden del plan.

i) *Programas coordinados de inversión pública*. Son aquellos programas que se realizarán conjuntamente entre el gobierno municipal y el estatal, y/o federal, así como los proyectos que con los recursos financieros del municipio no puedan ejecutarse. Se refieren a aquellos programas que se desarrollan por la vía del Convenio Único de Desarrollo o por el Convenio Estado-Municipio, en donde se establece la transferencia de recursos a este último.

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

*k) Instrumentación, seguimiento y evaluación.* En esta parte del plan se definirán los responsables para la instrumentación, el seguimiento y la evaluación, de manera que se garantice su buen cumplimiento.

Es muy importante que en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo se tomen en cuenta las necesidades y opiniones de la comunidad, ya que de esta manera se establece una mayor vinculación entre la comunidad y las autoridades y se logra que las soluciones planteadas por el ayuntamiento sean congruentes con los problemas a atender.

#### **4.6 Programación Municipal**

Es el conjunto de acciones desarrolladas por el ayuntamiento o, en su caso, por el comité de planeación municipal, encaminadas a elaborar los programas de desarrollo municipal. Un programa municipal incluye las acciones previstas por el ayuntamiento para ser realizadas durante su gobierno. Sirve para ordenar las actividades a desarrollar y lograr un buen aprovechamiento del dinero disponible, de los materiales, del equipo y del trabajo humano, conforme a fechas previamente establecidas.

A través de un programa municipal se puede organizar y controlar mejor el trabajo y durante su realización se pueden tener puntos de comparación entre lo que se quiere y lo que se está haciendo. De esta manera se puede conocer si existen fallas y qué hacer para corregirlas, en su caso.

Con base en la programación, las autoridades municipales podrán efectuar lo siguiente:

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

#### **4.7 Etapa de Entrega-Recepción Marco Normativo**

##### **4.7.1 Marco Normativo**

En este capítulo se trata el tema central del trabajo de investigación que es la etapa de entrega-recepción, en la que confluyen conocimientos de diversas áreas como lo son contables, legales, administrativos, sin embargo nos enfocaremos al marco Jurídico. El marco Jurídico del proceso de entrega recepción municipal se refiere al conjunto de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que dan sustento, certidumbre y seguridad a sus actividades, por encuadrarlas en el estado de derecho. Este marco normativo da la pauta al mencionar ordenamientos que se relacionan directamente con el objeto, sujeto, forma y finalidad del proceso de entrega-recepción. Ya que "la legalidad, es uno de los tres pilares de la democracia participativa, y junto con la legitimidad y la transparencia, constituyen el capital político mas importante de cualquier gobierno"<sup>47</sup>. Concretando, el marco normativo del proceso de entrega-recepción

---

<sup>47</sup> Manual d modernización normativa municipal, para los municipios de México, Noviembre 2002 AMMAC.

se encuentra principalmente en el Reglamento de Entrega-Recepción para la Administración Pública del Municipio de Veracruz, Veracruz.

#### **4.7.2 Definición**

La entrega-recepción de la Administración Municipal es un proceso a través del cual los servidores públicos al terminar su función y separarse de su cargo, organizan analizan y entregan a quienes los sustituyen en sus funciones, los asuntos de su competencia así como los recursos que les hayan sido asignados para el ejercicio de sus atribuciones legales y las funciones que de ellas se derivan.

Este procedimiento se presenta para dejar evidencia a la comunidad y a la Administración Entrante, que durante el ejercicio de la función pública que desempeño la Administración saliente, actuaron conforme a derecho con legalidad, imparcialidad y eficiencia, cumpliendo con sus obligaciones. Por lo tanto la entrega-recepción se constituye en el proceso legal-administrativo a través del cual los servidores públicos salientes preparan y entregan a los servidores públicos entrantes, los bienes, fondos y valores propiedad del municipio, así como toda la documentación que debidamente ordenada, identificada, analizada y legalizada, haya sido generada durante los tres años de su administración.

Este proceso implica, además, la traslación de responsabilidades y obligaciones que los servidores públicos que iniciarán la nueva administración, deben cumplir en apego a las disposiciones legales existentes y a los recursos disponibles objeto de la entrega. Se tiene entonces que, el alcance de la entrega-recepción comprende dos aspectos definidos: primero la facultad que la legislación concede a las personas que realizan un acto jurídico-administrativo y dos la materia administrativa objeto de la entrega.

#### **4.7.3 Objetivo de la entrega recepción**

Es establecer las bases y normas conforme las cuales deba realizarse el evento de la entrega recepción del Gobierno Municipal al término de la gestión, las fases que deberán atenderse, los mecanismos de coordinación entre las autoridades salientes y las entrantes, garantizar que se entregue la información y materiales de forma oportuna, adecuada y completa de los asuntos municipales para que se realice el correcto y eficaz desempeño de sus funciones.

#### **4.7.4 Sujetos de la entrega**

Comenzado por el Presidente Municipal, que de acuerdo con los ordenamientos legales, es el responsable de los actos que implican la entrega, pero existe una responsabilidad solidaria de todos los titulares de las Unidades Administrativas a las que delegó atribuciones y responsabilidades. Son sujetos de entrega los servidores públicos que tienen bajo su responsabilidad o custodia: bienes patrimoniales, humanos, materiales y financieros, así como los documentos y asuntos relacionados con sus funciones y que han concluido su función como servidores públicos, su comisión o empleo, debido a que ha finalizado el periodo constitucional, para entregarlo a quien legalmente debe sustituirlo. Entonces se tiene que: todos los integrantes del Ayuntamiento son sujetos de Entrega.

El Secretario del Ayuntamiento y el Tesorero, que nombrados por Acuerdo de Cabildo y dada la importancia fundamental del desempeño de sus labores para la Administración Municipal, cada uno debe participar activamente en las áreas de su respectiva competencia.

El Contralor, debido a la naturaleza de su encargo, es nombrado por lo general como coordinador del proceso de entrega-recepción.

Los Titulares de las Dependencias, ya sean secretarios, coordinadores, directoras generales, delegados, directores de área, subdirectores y jefes de departamento o equivalentes.

#### **4.7.5 Objeto de la entrega**

La materia objeto de la entrega-recepción esta constituida por los recursos patrimoniales, humanos, financieros, materiales, informáticos, así como la documentación comprobatoria que los ampara, y las políticas justificatorias que los sustentan, dando cuenta a través de los estados financieros la situación que guardan la Administración Municipal y los asuntos de trámite o que están pendientes de resolución. Asimismo, las responsabilidades y obligaciones que los servidores públicos entrantes deben cumplir en apego a las disposiciones legales existentes. Principalmente se debe enfocar en:

- a) Recursos Humanos.- Que es la presentación de la plantilla de personal autorizada, así como de los servidores públicos contratados por Honorarios.
- b) Recursos Financieros.- Presentación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos aprobados para el Municipio en el ejercicio fiscal del año de entrega, si la entrega es el día 1ero. De Enero, será presentada la del ejercicio fiscal inmediato anterior. Con esto se pretende conocer la situación financiera que guarda el Municipio y demás información de carácter presupuestal y financiero, incluyendo los recursos ejercidos y los disponibles de las distintas fuentes de financiamiento.
- c) La Tesorería.- incluye la situación que guardan los Estados Financieros a la fecha del corte indicada por la Entidad Coordinadora del Proceso de entrega-recepción que incluirá: Cuentas bancarias, estados de cuenta, cheques pendientes de entrega, fondos y fideicomisos, relación de pólizas



- de fianzas, relación de cuentas por cobrar, pasivos, relación de respaldos de libros de contabilidad, ingresos por aplicar, padrón del impuesto predial, fondos revolventes, arqueos de fondos y valores, estados financieros dictaminados, endeudamiento público, etc.
- d) Recursos materiales.- se refiere a los detalles de los bienes muebles, inmuebles y equipo, asignados o que se tengan en custodia en las Unidades Administrativas para su funcionamiento, y se deben describir a través de Inventarios, que incluyan Almacenes y padrón de proveedores y prestadores de servicios; sellos oficiales y papelería en almacén, inventario de mobiliario y equipo, inventario de equipo de transporte, inventario de maquinaria y equipo, inventario de equipo de radio y comunicación, inventario de bienes inmuebles, etc.
- e) Sistemas de información.- Relativo a los sistemas computacionales, adquiridos o desarrollados que conforman el soporte de la operación y manejo de la información del Municipio.
- f) Obras Públicas.- Es recomendable auditar al menos las obras más importantes del periodo

#### **4.8 El Desarrollo Sustentable**

Entrando ya directamente al desarrollo sustentable, podemos decir que el desarrollo sustentable busca satisfacer las necesidades (económicas, políticas, ecológicas, sociales, culturales) de la sociedad , para que de esta manera se logre equilibradamente una buena calidad de vida, y mantenerla para así poder heredarla a las generaciones futuras. Es resumen, se puede decir que el desarrollo sustentable es un proceso para alcanzar un crecimiento incluyente y equilibrado para la sociedad. El desarrollo sustentable se divide en dos partes:

**Desarrollo Sustentable Micro.-** El desarrollo sustentable micro es el que se lleva a cabo en casas, en un grupo de vecinos que reciclan la basura, en la conservación de una pequeña laguna, etc. Es decir esta sustentabilidad es de una escala pequeña, en donde un pequeño grupo de personas contribuye según sus alcances para poder hacer sustentable su medio cotidiano.

**Desarrollo Sustentable Macro.-** Este desarrollo, al contrario del micro, es específico de industrias, fabricas, en el tratamiento a grande escala de aguas residuales, grandes soluciones urbanas, etc. Esta sustentabilidad se puede llevar a cabo por grandes organismos, los cuales tengan los recursos para dar solución a estos problemas.

Para que el desarrollo sustentable se pueda llevar a cabo de una manera correcta, es necesarios que se lleven de la mano la sustentabilidad micro y macro. Si no es así, entonces de que serviría que las grandes industrias trataran de ser sustentables si por el contrario en nuestras casas no tomamos en cuenta la sustentabilidad, o viceversa.

Uno de los pasos principales que se deben de dar para que funcione el desarrollo sustentable, es el de crear conciencia en la sociedad, sobre la problemática que se vive actualmente. Tratar que las personas empiecen a ser sustentables primeramente desde su casa, para que de esta manera los niños crezcan en una cultura sustentable. Solo así se podrá alcanzar la sustentabilidad en primer orden en el hogar y será funcional para el Ayuntamiento y las demás instancias de gobierno.

#### **4.8.1 Calidad de Vida**

Un término muy importante dentro del desarrollo sustentable, es la calidad de vida, ya que la calidad de vida podría ser el medidor de la sustentabilidad, ósea, mientras mejor sea la calidad de vida de una sociedad, quiere decir, que mejores resultados esta dando el desarrollo sustentable. Es por eso que muchas personas identifican la calidad de vida con el desarrollo sustentable, de hecho hay personas que creen que el termino de desarrollo sustentable se debe cambiar por el de calidad de vida. Y posiblemente si, ya que para poder tener una calidad de vida deben de estar equilibrados todos los factores que intervienen en el medio ambiente en el que vivimos.

Se dice que el desarrollo sustentable debe de ser un holismo. Esto quiere decir que el desarrollo sustentable para que en realidad funcione, no se puede dar solo en lo ecológico, sino por el contrario tiene que tomar en cuenta los factores políticos, sociales, económicos y culturales, de una sociedad, para que en realidad se pueda decir que se es sustentable. Por ejemplo, si a una ciudad que tiene un buen sistema político, una gran cultura, con buena economía y sin contaminantes, es decir en ese momento una ciudad sustentable, llega y se instala una industria que traerá mas beneficios económicos, pero va a desechar contaminantes. En ese momento por la alteración del factor ecológico, esa ciudad deja de ser sustentable. por que hace a un lado uno de los factores que unido a los demás forman un todo que más adelante repercutirá en otros aspectos como el de la salud y el económico.

#### **4.8.2 Desarrollo Urbano Sustentable**

En lo urbano, el desarrollo sustentable tiene una gran importancia, debido a que en las ultimas décadas la explosión demográfica y la emigración de muchísimas personas del campo a la ciudad originada por la necesidad de

alcanzar mejores condiciones económicas y sociales han hecho que las ciudades se urbanicen de una forma muy rápida e inadecuada, en el municipio de Veracruz esto inició por el Puerto que ha sido detonante de la mejora económica y de la explosión demográfica.

A raíz de los creciente vínculos de México con otros países, el Gobierno de México decidió hacer de Veracruz un puerto debidamente equipado, en correspondencia con su papel como primer puerto de América Latina en exportación e importación. Así, el 6 de marzo de 1902 el Puerto Artificial de Veracruz es entregado formalmente, una vez concluidas sus obras de ampliación. El costo aproximado de la obra fue de 30 millones de pesos y se le consideró un proyecto de ingeniería único en su tipo en su tiempo. La inauguración estuvo a cargo del entonces presidente de la República, el General Porfirio Díaz, con la puesta en marcha de cuatro muelles tendidos perpendicularmente desde el malecón: el llamado "muelle fiscal", con capacidad para 5 toneladas por metro cuadrado, y los destinados a los ferrocarriles Mexicano, Interoceánico y de Alvarado. Lo más importante y costoso de esta obra fue el enorme malecón interior de 380 metros de largo y 100 de ancho, dotado de vías de acero y enormes almacenes.

La extensión de terreno ganado al mar y destinado para malecones, vías de ferrocarril, bodegas, edificios y parques públicos, fue de 100 hectáreas, la profundidad general en el Puerto a baja marea se dejó en 9 metros, y la profundidad en el costado del gran malecón alcanzó 11 metros; la extensión que abrigaba el Puerto era de 220 hectáreas. Toda esta obra fue realizada por la compañía Pearson and Son, de Londres, Inglaterra. Con los trabajos del Puerto Artificial, vinieron una serie de beneficios para la ciudad: se hicieron obras de saneamiento y agua potable; se estableció el alumbrado público; y se creó la Compañía Terminal de Veracruz para carga y descarga de los buques. En 1991, el trabajo portuario quedó en manos de las empresas privadas de maniobristas:

Corporación Integral de Comercio Exterior (CICE), Compañía Terminal de Veracruz (CTV), Operadora Portuaria del Golfo (OPG) y, posteriormente, ICAVE y Terminales de Cargas Especializadas (TCE). Fue en 1994 cuando la Administración Portuaria Integral de Veracruz tomó en sus manos el derrotero que habría de seguir el puerto en el futuro. A partir de esta fecha, la productividad aumentó a pasos agigantados. Sólo en ese año, APIVER alcanzó los 6.9 millones de toneladas de carga en movimiento, cifra que aumentó a 15.2 millones de toneladas movilizadas en 2001.

Gracias al Puerto Artificial de Veracruz, México comercia con África, Asia, las islas del Caribe, las naciones del Mediterráneo, Sudamérica y Europa. Desde estos muelles se exporta a Cuba, República Dominicana, Holanda, Reino Unido, Venezuela, Bélgica, Brasil y Estados Unidos; al tiempo que se reciben productos de Argentina, España, Venezuela, Bélgica, Brasil, Canadá, Alemania y Estados Unidos. Pearson and Son consiguió el contrato para la construcción del Puerto Artificial de Veracruz, su principal interés era la realización de diques y rompeolas que ofrecieran protección contra los vientos. Estas deberían ensamblarse con los malecones y muelles exteriores, además del indispensable dragado de la bahía y la creación de canales de navegación idóneos.

Debido a la gran demanda laboral que la modernización del Puerto Artificial exigía, la población de Veracruz creció paulatinamente: de 10,000 habitantes en 1877, se pasó a 24,000 en 1882, y en 1910 ya eran 50,000.

El puerto es un detonante de la economía local; Uno de los primeros lugares en donde se trató el desarrollo urbano sustentable, fue en la conferencia de Estambul (1996), la cual trataba específicamente los asentamientos humanos. En esta conferencia se hablaba de que el desarrollo sustentable de los asentamientos humanos; garantiza el desarrollo económico, las oportunidades de empleo y el progreso social en armonía con el medio ambiente.

Lo anterior quiere decir que el desarrollo urbano sustentable puede traer un gran número de beneficios para la sociedad. Ya que para poder hacer un desarrollo urbano sustentable, es necesario tomar en cuenta, una distribución geográfica equilibrada de los asentamientos, proveer de beneficios sociales, económicos, de salud, educación, cultura y mantener la diversidad biológica del lugar. Así pues para poder tener una urbanización sustentable tenemos que tomar en cuenta todos estos factores que influyen en la sociedad.

Se deben de hacer planes de desarrollo urbanos a futuro, abasteciendo de la infraestructura necesaria para que la sociedad pueda realizar sus actividades cotidianas de una manera digna, crear planes de financiamiento para que la sociedad tenga acceso a una vivienda digna, en donde además se tenga un fácil acceso a escuelas, hospitales y en general todo el equipamiento urbano necesario, además de crear una buena planeación urbana para que las distancias del hogar al trabajo no sean muy largas esta función recae directamente en las autoridades municipales que a través de la gestión administrativa debe fomentar un crecimiento y urbanización ordenados.

Otro aspecto muy importante en el desarrollo urbano sustentable, es la conservación de edificios que tengan una importancia histórica o aquellos con los cuales la gente se ha identificado a lo largo de su vida en la ciudad. Dentro de los principios del desarrollo sustentable, está el no borrar las aportaciones que dejaron las generaciones anteriores, sino adaptarlas a las condiciones del presente. Este punto es muy importante ya que hoy en día es muy común hacer arquitectura que se usa y se tira, es por eso que muchas ciudades cuentan con un centro desolado, por que se abandonan los edificios para construir nuevos, o lo que es peor, algunas veces se tiran edificios de gran importancia histórica para construir grandes edificios que rompen totalmente con el contexto. Aquí es importante mencionar que si no se toman en cuenta las características locales, no

se es sustentable. En la actualidad el municipio de Veracruz, realiza obras de remodelación en el centro de la ciudad para recobrar la arquitectura tradicional.

Algo que queda claro para lograr un desarrollo urbano sustentable, es que las planeaciones no se deben de hacer deliberadamente desde el escritorio de "los expertos". Ya que el mismo "metabolismo" de la ciudad va dando la pauta para saber como atacar los problemas que en las ciudades se generan. Es que salir a la calle a ver la problemática, preguntarle a la gente ¿que le hace falta?, ¿que les parece bien y que mal de su ciudad?, para que así la misma sociedad vaya encaminando hacia la resolución de tantos problemas que en nuestra vida moderna se generan. Se le tiene que decir adiós a esas ciudades utópicas que salen solo de la cabeza de una persona. Una sola persona no puede llevar a la sustentabilidad, se necesita del trabajo en equipo para poder alcanzarla. Es Por éste motivo que se ha creado el Implade.

#### **4.8.3 Proyecto Urbano y Desarrollo Sustentable**

Toma una gran importancia el proyecto urbano , ligado con el desarrollo sustentable, La definición de proyecto urbano surgió en Francia, en los años setenta. Proyecto urbano, se le llama a la lucha contra el deterioro y la deshumanización de las ciudades a causa de consecuencias que trae consigo la modernidad.

El proyecto urbano se dedica a la rehabilitación de edificios o espacios urbanos que se han deteriorado con el paso del tiempo. Es aquí en donde entra el desarrollo sustentable, como anteriormente se menciona, el desarrollo sustentable no desecha las aportaciones del pasado, sino que las adapta al presente. Esta acción rehabilitadora hace sustentable las ciudades. Ya que en lugar de desecharse esos edificios y con ello también desechar raíces culturales, además

de acarrear pérdidas económicas y problemas sociales, mejor se opta por adaptarlos al paso del tiempo ya sea con su mismo uso o dándole uno nuevo.

Es importante mencionar que el proyecto urbano, no se queda nada más en la rehabilitación de centros históricos, sino también es el encargado de darle solución a las problemáticas que surgen en la ciudad, desde las edificaciones más antiguas hasta las más recientes, además de prever y proveer de la infraestructura necesaria a aquellas edificaciones que están por venir. Sin olvidar los factores: políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales. Que influyen en una sociedad. Para que en base a su integración, los habitantes puedan tener una mejor calidad de vida.

Es muy importante aquí la arquitectura ya que el proyecto urbano exige una arquitectura integral, una arquitectura de conjunto. El proyecto urbano, no permite la arquitectura aislada, esa arquitectura que rompe con el contexto urbano. Es aquí pues, en donde el arquitecto debe de hacer una pausa en su quehacer arquitectónico y buscar manera de hacer una arquitectura integral.

Es aquí en el proyecto urbano en donde se puede hallar la solución a todas esas problemáticas que genera la modernización en las ciudades. Ya que el proyecto urbano enfrenta todas las patologías que trae consigo la urbanización desmedida de las ciudades.

En Veracruz al igual que en muchas otras ciudades que han tenido un desarrollo urbano acelerado y desorganizado, existe el problema de emigración del centro de la ciudad hacia los suburbios. A causa de esto gran parte del centro de la ciudad de Veracruz se ha quedado relegado no al uso de habitación, sino al de establecimientos comerciales, específicamente el centro histórico. Esto ha traído varios problemas a la ciudad, por ejemplo: el deterioro de los edificios, la casi total desolación de las calles de esta zona.



Un punto importante para el desarrollo sustentable se basa en lo siguiente: no debemos destruir las aportaciones que han dejado las generaciones pasadas, sino adaptarlas al presente. Es decir darle continuidad a los proyectos y programas municipales que en su tiempo funcionaron. El desarrollo sustentable no se trata de un capricho de unas cuantas persona, sino por el contrario, se trata de una necesidad. Es tiempo de dejar las discusiones de que si es el termino adecuado o no, no se trata de un termino se trata del contenido de ese termino y de la correcta aplicación del mismo. Ya se sabe que el desarrollo no es algo que va a perjudicar, al contrario es algo que día con día se hace más necesario. Hoy en día estamos acostumbrados a comprar productos úsese y tírese.

El desarrollo sustentable viene pues a combatir todas esas patologías de la cual esta llena este planeta, pero para poder combatirlas es necesario que todos los factores que intervienen para que una sociedad funcione de manera correcta(económicos, políticos, culturales, ambientales y sociales) trabajen de una manera integral. Pero para que esto se pueda lograr, es necesario primero que nada hacer conciencia en la sociedad.

#### **4.9 Participación Ciudadana**

Para promover la participación ciudadana y crear las condiciones para su pleno desarrollo, es indispensable que las autoridades gubernamentales estén en contacto con los grupos comunitarios, que exista un intercambio de ideas y experiencias, ya que los círculos participativos representan una importante fuente, innovadora y creativa, en la estructura social; que aportan soluciones a los asuntos que atañen a su localidad, debido a que el espacio de lo público ha dejado de ser un espacio del gobierno para ser un espacio de todos.

Existen ciertos mecanismos de interacción social que permiten establecer un diálogo permanente entre autoridades y comunidad, en donde se manifiestan las inquietudes y necesidades de la comunidad; y permiten obtener mayores resultados, para la participación social, estos mecanismos son:

1. Respetar las formas y canales de comunicación propios de la comunidad
2. Mantener un ambiente de confianza, respetando tradiciones, valores y costumbres.
3. Establecer contacto con los líderes formales e informarles.
4. Elaborar los mensajes con un lenguaje sencillo y comprensible.
5. Realizar campañas, consultas públicas y asambleas informativas.
6. Crear un área administrativa exclusiva de promoción social.
7. Establecer módulos de información a la ciudadanía.
8. Mantener informada a la comunidad de las acciones realizadas conjuntamente con las autoridades.
9. Aclarar siempre que sea posible, las dudas que se presenten.
10. Instalar periódicos murales en lugares estratégicos.

La participación comunitaria municipal es la organización racional y consciente de las personas que habitan en el municipio, con el propósito de proponer las iniciativas que satisfagan sus necesidades; definir intereses y valores comunes; colaborar en la realización de obras y prestación de servicios públicos; conocer sus responsabilidades como miembros del municipio e influir en la toma de decisiones del ayuntamiento.

Los requisitos que la participación comunitaria debe considerar para el logro de sus objetivos, entre otros son:

- ❖ Cumplir con las responsabilidades y obligaciones ante el ayuntamiento.
- ❖ Conocer a fondo el problema a resolver y las ventajas que se van a lograr.

- ❖ Unificar a los habitantes ante los problemas comunes.
- ❖ Distribuir equitativamente el trabajo y los beneficios.
- ❖ Promover la participación de la mayoría de la comunidad.
- ❖ Informar ampliamente a los habitantes.
- ❖ Mantenerse en constante comunicación con las autoridades.

Algunas de las bases que pueden hacer posible una efectiva relación entre gobierno y población son las que a continuación se mencionan:

- La responsabilidad del ayuntamiento de planear y organizar los programas y acciones que atiendan a los intereses de la comunidad,
- Así como proporcionar los servicios técnicos, recursos financieros y materiales necesarios que estén fuera del alcance de la población, para que ésta se presente en forma de organizaciones sociales o privadas que estén interesadas en realizar alguna actividad de beneficio común.
- También le corresponde a la autoridad proporcionar a la comunidad la información necesaria sobre las diferentes actividades del gobierno municipal, el avance de las obras públicas que realiza, así como la referencia de quienes ocupan cargos en el ayuntamiento.

Por su parte, la comunidad aporta su iniciativa y su trabajo en las tareas indicadas por el ayuntamiento, se organiza e incorpora en los trabajos de los planes y programas de gobierno y orienta sus demandas mediante los medios señalados por el ayuntamiento, con el fin de que sirvan de base para sus acciones.

La participación social juega una función educadora, desarrolla la conciencia cívica de los vecinos, refuerza los lazos de solidaridad y hace más comprensible la noción de interés general, permite que los individuos y grupos

más activos intervengan en la gestión pública municipal; la participación es a la vez, un medio y un objetivo democrático, que reconoce el derecho de intervención de todos los ciudadanos, produce conocimientos, nuevas modalidades de acción y persigue fines igualitarios para la sociedad. Es expresión y defensa de la sociedad y cumple una función de crítica a la posible particularización de los asuntos públicos. La participación social permite establecer una identificación entre necesidades y soluciones a los problemas que se enfrentan, el aprovechamiento mejor de los recursos de la comunidad; responsabiliza y compromete a los ciudadanos, desterrando el paternalismo e interesándolos en el mantenimiento de las obras construidas con su propio esfuerzo, favoreciendo el desarrollo individual y comunitario. Para acceder a una efectiva gestión en beneficio de la comunidad; la autoridad municipal ha de definir programas, objetivos, metas, acciones y alcances de la participación social.

Si este proceso de relaciones y comunicación entre autoridades y comunidad se lleva a cabo en forma adecuada, los resultados serán satisfactorios, en consecuencia las autoridades estarán actuando acorde a la solución de las necesidades del municipio. La característica central de una sociedad es constituir una colectividad organizada de individuos que actúan recíprocamente, y cuyas actividades se encuentran alrededor de objetivos comunes, compartiendo creencias y conductas colectivas; cada sociedad tiene varios grupos y organizaciones, en las cuales el individuo crece y evoluciona.

Una organización social es un sistema integrado de grupos relacionados entre sí, estructurados para cumplir con el objetivo previamente establecido, así, los miembros que lo integran se comportan de acuerdo a la estructura formal. Una vez que la población se organice, los comités comunitarios y las autoridades auxiliares canalizarán sus demandas y necesidades al Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal y a las diferentes unidades administrativas del ayuntamiento para que las atiendan; sabiendo de antemano que concertados los

proyectos y acciones la comunidad participará directamente con su dinero, trabajo o materiales en la realización de obras públicas o la prestación de algún servicio público. El éxito de la participación comunitaria consiste en enlazar adecuadamente tanto los esfuerzos del ayuntamiento, como de los diferentes grupos de las localidades del municipio.

Uno de los aspectos que requiere una mayor atención en el ejercicio del gobierno municipal es la comunicación entre el ayuntamiento y la comunidad. En algunos casos, las autoridades municipales promueven actos, considerando entre éstos a las audiencias públicas como la mejor vía para detectar y conocer las demandas del pueblo. Sin embargo, los actos masivos tienen limitaciones y no siempre garantizan la participación de toda la comunidad para dar a conocer sus demandas.

Por ello, es recomendable que el ayuntamiento ponga en práctica otras medidas que establezcan una comunicación más estrecha y permanente con la comunidad. Algunas de ellas pueden ser las siguientes:

- ❖ Uso de los medios locales de comunicación (radio, periódicos, cine, televisión, etc.), para la promoción de campañas y difusión de los programas del gobierno municipal.
- ❖ Organización de eventos artísticos y deportivos para dar a la población esparcimiento y recreación, intercalando en su curso información sobre el avance de los programas del ayuntamiento.
- ❖ La promoción del funcionamiento de los comités en los que forman parte las autoridades municipales, tal como es el caso del Comité para la Planeación del Desarrollo Municipal y el Patronato del DIF o Consejo Municipal de Asistencia Social.
- ❖ La invitación de parte del ayuntamiento a los grupos organizados de la comunidad, para que participen con el gobierno municipal en la realización de obras y servicios.

- ❖ El uso de carteles, folletos, boletines y escritos que se repartan o coloquen en lugares visibles, para que la comunidad pueda tener información periódica de las resoluciones del ayuntamiento.
- ❖ La elaboración de un programa permanente de participación comunitaria, donde se definan los programas, así como las acciones que se van a ejecutar conjuntamente entre el ayuntamiento y los habitantes del municipio.
- ❖ La promoción de audiencias públicas, donde se informe en períodos cortos de tiempos las principales acciones que está realizando el ayuntamiento.
- ❖ La apertura de una ventanilla o buzón para que la comunidad presente por escrito sus sugerencias, demandas, denuncias y quejas.

## CONCLUSIONES

Primera. El proceso de municipalización implica, por una parte la voluntad de los centros de transferir poder a las instituciones locales, y por otra, la capacidad de éstos últimos para recibirlo y ejecutar las competencias correspondientes, es una historia continua de avances y retrocesos en cuanto a la asunción de competencias por parte del municipio. En los tiempos actuales, los Municipios han comenzado a reconocer su importancia como base de la organización administrativa, Veracruz, debe encontrarse en la vanguardia de los municipios y brindar la pauta de actuación de los demás debido a su importancia histórica. Es importante conocer la historia, para conocer los fundamentos de una institución.

Segunda. El desarrollo sustentable es el proceso evaluable mediante criterios e indicadores, de las condiciones ambiental, económica y social, que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, fundándose en medidas apropiadas para la preservación de la integridad de los ecosistemas, la protección del ambiente y aprovechamiento de los elementos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. Este término lleva implícita la preocupación de muchas personas alrededor del mundo por tener una mejor calidad de vida, engloba todos los factores que intervienen para que una sociedad pueda desarrollarse de una forma adecuada. En el ámbito municipal corresponde al Ayuntamiento ser regulador y promotor del desarrollo sustentable, a través de sus programas administrativos y en coordinación con otras instituciones de carácter privado o público estatales o federales.

Tercera. A pesar de los esfuerzos realizados por la administración municipal, es necesario reconocer que falta mucho por hacer en lo referente a la planeación municipal encaminada al desarrollo sustentable. Como vimos los programas de gobierno municipal se adecuan a la temporalidad de tres años, en los cuales por lo general el primero es de aprendizaje, el segundo es para ejecutar los programas que fueron aprobados y son funcionales; y el tercer año para preparar la entrega recepción para la nueva administración. Es en este breve párrafo en el que se trata de manifestar que los Ayuntamientos realizan sus actividades en una carrera contra el tiempo; los programas y proyectos que deben realizar tienen una temporalidad limitada. La administración siguiente, entra con otros proyectos y propuestas para realizar, pudiendo tomar encuentra la infraestructura anterior u optar por no adoptarla, comenzando desde cero.

El desafío de un modelo de desarrollo que pretenda armonizar lo económico, lo social y lo ambiental requiere de estructuras de gobierno aptas para abordar esta complejidad, a la vez que una activa participación ciudadana en las cuestiones públicas. La participación de la sociedad civil en las decisiones sobre el desarrollo es fundamental para lograr soluciones duraderas y viables.

Cuarta. La vida democrática moderna requiere de un rol cada vez más activo de la población. Se necesita de la participación de los miembros de la comunidad. La idea de que los gobernados sólo actúan cuando se trata de elegir y luego, valga la redundancia, son gobernados por otros sin que exista posibilidad alguna de interactuar con los gobernantes, ha quedado agotada. Ahora, al concepto de democracia representativa se le agrega la calificación de participativa.

La participación transforma al sistema democrático, le da otro dinamismo, le concede un canal de relación permanente entre los gobernantes y los gobernados. La actuación conjunta permite que las decisiones sean más razonadas, que sean el producto de un mayor consenso, que se conozcan mejor



los problemas que aquejan a una sociedad y que se busquen de manera mancomunada las posibles soluciones.

La participación permite que se transparente la actuación del gobierno, evitando de manera efectiva gran parte de los comportamientos corruptos e ineficientes. Asimismo, ante la aparición de conductas reprochables facilita la asunción de responsabilidades y eventualmente la aplicación de sanciones. Como se puede observar el Ayuntamiento de Veracruz cuenta con un sistema para conocer las quejas de los ciudadanos.

Para avanzar en la construcción de una democracia participativa, es necesario garantizar a los ciudadanos un marco institucional que posibilite el ejercicio efectivo de la participación en la cuestiones públicas.

Quinta. En el mismo orden de ideas la prospectiva procura sugerir lo que podría pasar en el futuro, a fin de que la que gente pueda decidir y construir lo que ellos quieran que suceda. Y esto es posible analizando el pasado, comprendiendo mejor el presente y planeando un futuro deseable y posible.

Conocer las posibilidades del futuro, es decir lo que podría pasar, permite a la gente escoger. A menos que se conozcan las alternativas y cuáles son, se podrá seleccionar lo que se desea que suceda y ocurra. De igual manera, identificar alternativas futuras permite evitar que nunca se presente las no deseadas.

El Municipio de Veracruz está plenamente convencido de la importancia de identificar sus posibilidades reales de futuro y con base a ello, establecer sus objetivos de largo plazo; sin embargo, hacer realidad el futuro que deseamos como sociedad implica la sociedad participe planeando y construyan su futuro. Es por esto que surge el IMPLADE (Instituto Municipal de Planeación Democrática).

Las experiencias no sólo se refieren al ámbito de gobierno, sino también empresarial y de una comunidad específica. La prospectiva puede ayudar a planear una carrera, tomar decisiones de inversiones, incluso ayudar a determinar dónde vivir. La prospectiva indica qué campos brindarán nuevas oportunidades de empleo, la clase de negocios o acciones a invertir, la población que vivirá en las diferentes regiones y sus requerimientos elementales, la problemática del transporte.

El futuro es la única área de tiempo en la cual se puede hacer algo al respecto. El pasado ya terminó; ya es demasiado tarde para modificar el presente. Las decisiones que tomamos hoy sólo pueden tener un efecto en el futuro. Además, podemos hacer más con respecto al futuro distante que al inmediato, dado que tenemos más tiempo para hacer lo que tenemos que hacer.

Sexta. Se concluye entonces que la gestión municipal comprende las acciones que realizan las dependencias y organismos municipales, encaminadas al logro de objetivos y cumplimiento de metas establecidas en los planes y programas de trabajo, mediante las interrelaciones e integración de recursos humanos, materiales y financieros.

La gestión es una actividad importante que desarrolló el ayuntamiento para atender y resolver las peticiones y demandas que plantea la ciudadanía; a través de ella se generan y establecen las relaciones del gobierno con la comunidad y con otras instancias administrativas de los gobiernos estatales y federal.

Como se analizó en el capítulo III, es necesario que exista una organización administrativa adecuada, para que el gobierno municipal tenga mayores posibilidades de éxito en la realización de su gestión en beneficio de las necesidades más premiantes de la comunidad municipal.

Para lograr los objetivos de la gestión, el gobierno municipal deberá cumplir con las siguientes acciones:

1. Elaboración de programas de trabajo y reglas claras para el funcionamiento de la administración pública municipal.
2. Definición de los límites de responsabilidad de las autoridades, funcionarios y empleados municipales en sus cargos o puestos.
3. Actualización y adecuación oportuna de los sistemas, procedimientos y métodos de trabajo.
4. Seguimiento, evaluación y control de los planes, programas y obras municipales.

Séptima. Como se analizó también, es necesario mantener mecanismos de control municipal; éste es un proceso que se establece en las dependencias y organismos de la administración municipal para vigilar el cumplimiento de la administración municipal para vigilar el cumplimiento de los planes y programas de trabajo, evaluar su realización, detectar desviaciones y proponer medidas correctivas, fortalecimiento con ello la toma de decisiones del ayuntamiento. Cumple un papel relevante en todas las acciones y programas que realizan las dependencias y organismos municipales, aporta las referencias e información en el cumplimiento de la actividad administrativa. Por lo tanto, el control de gestión es básicamente un medio de información para la toma de decisiones y se apoya en controles operativos, como son: el jurídico, el contable, el administrativo, y del avance físico y financiero.

Octava. La organización administrativa representa el aparato administrativo de la gestión municipal, mismo que comprende las diversas dependencias, organismos, sistemas y procedimientos administrativos con los que se realiza el quehacer institucional del ayuntamiento.

Es importante señalar que la gestión municipal tiene como principal objetivo asegurar que las acciones, obras y servicios que se realicen, alcancen los mayores beneficios para la comunidad. En la medida en que las demandas de la comunidad sean eficazmente atendidas por el gobierno municipal podrá obtener el reconocimiento y apoyo de los habitantes del municipio.

Para el mejor funcionamiento del control de gestión municipal se requiere de un órgano responsable que desarrolle las funciones de supervisión, evaluación y control sobre el avance de los programas, proyectos o actividades; el correcto aprovechamiento de los recursos, y la aplicación exacta de las políticas, sistemas y procedimientos administrativos establecidos por las autoridades y funcionarios municipales.

Este órgano es la Contraloría Municipal cuyas funciones y atribuciones se expusieron en el capítulo tercero.

Novena. La sociedad y sus organizaciones deben tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de contraloría social sobre el desempeño de los servidores públicos. De igual manera, propone establecer una política de firme aliento a la participación de los ciudadanos y de las organizaciones civiles en diversas áreas de la administración pública. Para ello estima conveniente promover la creación de consejos consultivos en los órdenes municipal, estatal y federal, en los que tengan cabida la sociedad civil, líderes sociales representativos y profesionistas expertos.

La sociedad está constituida por grupos de personas que actúan recíprocamente, que tienen actividades que se centran alrededor de una serie de objetivos comunes, que comparten creencias, actitudes y conductas colectivas: Cuando se pertenece a grupos organizados con intereses afines, la relación personal es más directa y existen mayores oportunidades de establecer vínculos estrechos y definitivos que logran un beneficio común.

Es necesario difundir ampliamente los proyectos y las acciones concertadas, sus avances hasta su culminación, haciendo énfasis en el apoyo recibido de las organizaciones. De ahí la importancia de promover y organizar a la población para fortalecer el sistema democrático, como elemento fundamental e indispensable en la administración municipal. Con la participación social se establece una relación más estrecha entre los vecinos y las autoridades municipales para que la solución de las demandas y necesidades sean acordes a la realidad social, logrando así, un gran ahorro en recursos financieros, humanos y materiales. La comunidad se hace responsable de su propio desarrollo y se origina una nueva actitud ante las autoridades, al no esperar a que éstas atiendan sus problemas, sino que la población mediante su participación colectiva procure resolver aquellos que están dentro de sus posibilidades, tratando en todo caso de asegurar el bienestar general.

Décima. Los múltiples problemas que enfrenta la comunidad del municipio no se pueden solucionar totalmente con esfuerzos individuales o aislados, es recomendable la participación organizada y consciente de la comunidad. Para ello, las autoridades municipales tienen que darse a la tarea de promover la formación y organización de grupos y asociaciones de vecinos, para que participen en acciones específicas y así avanzar en el logro de los objetivos del desarrollo municipal. Estas tareas de acción comunitaria se pueden realizar a través de diversos medios como son: los promotores voluntarios, las autoridades y organismos auxiliares y los medios de comunicación.

La participación comunitaria también se puede promover en las localidades del municipio a través de las autoridades auxiliares, como son los comisarios, delegados, jueces auxiliares; por los organismos auxiliares del ayuntamiento, tales como los comités de planeación para el desarrollo municipal, consejos de colaboración municipal, consejos ciudadanos, comités comunitarios, asociaciones de colonos y juntas de vecinos, entre otros.

La función de estos órganos de colaboración será la de promover que la población se organice y participe en la formulación y ejecución de los planes, programas, proyectos y actividades municipales. Para lograr tal fin es necesario que las autoridades municipales convoquen y proporcionen a la población toda la información respecto de las actividades programadas y las que se están realizando, para que las difundan en sus respectivas localidades.

Un gobierno se sustenta con la participación de los ciudadanos, para así gobernar de acuerdo con las aspiraciones de la sociedad. El Ayuntamiento de Veracruz trata de gobernar fomentando la participación social y política de los veracruzanos, con la convicción de que la democracia tiene como fin la reconstrucción del poder ciudadano y, que con diálogo y acuerdos entre los sectores de la sociedad y el Gobierno, el progreso es una realidad que cada día es más palpable debido a la participación ciudadana.

## BIBLIOGRAFIA

ARTEAGA Nava Elisur, Tratado De Derecho Constitucional, Editorial Oxford México, 1999

BOJÓRQUEZ Serrano Juan De Dios, Crónica Del Constituyente Editorial del C.E.N., del PRI, México, 1985

CÁRDENAS Gracia, Jaime y Gilberto Farah Gevara, Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos Comentada, 16ª, Ed. México 2002, t. III

COTTERET Jean-Marie y Emeri Claude, Los Sistemas Electorales, Oikos-Tau, S.A., Ediciones, Barcelona, España, 1973

CRUZ Barney, Óscar, Constituciones Históricas De México, Editorial Porrúa México, 2002

DOUGNAC Rodríguez Antonio, Manual De Historia Del Derecho Indiano IJ-UNAM, México, 1994

DÍAZ Del Castillo Bernal, Historia Verdadera De La Conquista De La Nueva España  
Editorial Porrúa México, 1998, 17ª, ed.

ESQUIVEL Obregón Toribio, Apuntes Para La Historia Del Derecho En México  
Editorial Porrúa México, 1984

GALEANA Patricia, México y Sus Constituciones, Fondo de Cultura Económica México, 1999

GONZÁLEZ Casanova Pablo, La Democracia En México, Ediciones Era México, 1985 16ª ed.

GONZÁLEZ García Omar, Revista De La Universidad Cristóbal Colón, núm. 12, mayo-agosto de 2001 México, 2001

LESCIEUR Talavera Jorge Mario, El Derecho De La Política, Editorial Porrúa, México, 2000, 3ª ed., actualizada

Lex, Diccionario Jurídico Espasa, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, España, 1999

LUJAMBIO Alonso El Poder Compartido (Un Ensayo Sobre La Democratización Mexicana), Editorial Océano, México, 2001

MÁRQUEZ Rábago Sergio R, Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos Sus Reformas Y Adiciones, Editorial Porrúa, México, 2003

MATUS Carlos Planificación De Situaciones, Editorial Porrúa, México, 2001

MURO Orejón Antonio, Lecciones De Historia Del Derecho Hispano—Indiano, Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor en cooperación con Escuela Libre de Derecho, México, 1989

TENA Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales De México, 1808-1999, Editorial Porrúa, México, 1999, 22ª, ed., actualizada

TENA Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1997, 31ª ed.



VALENCIA Carmona, Salvador, Manual De Derecho Constitucional General Y Comparado, col. Estudios Jurídicos y Políticos, Universidad Veracruz, Veracruz, México, 1991