

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL MUNICIPIO-EMPRESA

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

MARCOS BAUTISTA HERNÁNDEZ



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.



A mi madre...

A Liz e Iván compañeros de toda la vida...



Esta tesis fue elaborada:  
bajo la dirección del Sr. Dr.  
Jorge Zaldívar Vázquez.



## PRÓLOGO

La elaboración de este documento representa la culminación de un esfuerzo como pocos en la vida, es la presentación que abre la puerta hacia un nuevo estadio lleno de sueños, de anhelos, de retos sin igual. Es hacer un recorrido en unas cuantas palabras de numerosos pasajes que experimente con emoción al pasar por las aulas de una de las mejores facultades de leyes que en el país existen, pero es también comprender la magnitud del compromiso adquirido por el hecho antes manifestado. Mis compañeros, amigos y profesores constituyen un recuerdo valioso que conservare por el resto de mi existencia.

Realizar esta investigación fue todo un reto, represento la sistematización de los conocimientos adquiridos durante la formación profesional para tener como resultado final; una aportación que pueda ser útil a la sociedad.

El poder darle una estructura sistematizada: todo un desafío. Las ansias por querer ofrecer un trabajo revolucionario me llevaron varias veces a arrancar en falso, ensayos que sirvieron para ir dándole forma y contenido a la investigación. Después de varios intentos quedo listo el marco que le daría soporte al cuerpo, solo hasta aquí comprendí lo extenso que representaría cubrirlo a cabalidad, por lo que me di a la tarea de abarcarlo con emoción y sobre todo paciencia.

Mi intención repito era ofrecer un trabajo revolucionario, una herramienta mágica para solucionar los problemas del país, un instrumento esperado con ansias por funcionarios, académicos, sociedad. Una investigación que pondría en evidencia la calidad de los egresados de esta honorable facultad. Con el paso de los capítulos, la complejidad de la temática y la turbulenta dinámica social, la claridad volvió a mí, pues para ofrecer lo que en un principio intenté hace falta más que una vida... hoy solo aspiro a que esta investigación brinde un poco de satisfacción y nada más, aunque jamás he claudicado en mi intención inicial, el hacerlo implicaría estar vencido ante el primer reto. Mirando detenidamente hoy está frente a mí toda una vida para cumplir este tan loable sueño y otros muchos más.



X

Quiero señalar que sin existe algún acierto en esta investigación es resultado de un trabajo en conjunto; sin embargo, las limitaciones son de mi exclusiva responsabilidad.

Sinceramente deseo que esta humilde aportación no defraude a quienes pusieron su confianza en mí...

## ÍNDICE

PRÓLOGO .....	IX
INTRODUCCIÓN .....	XVII
PARTE I EL MARCO TEÓRICO .....	1
CAPÍTULO I LA EMPRESA .....	3
1.1 Generalidades del Derecho Mercantil .....	3
1.1.1 Aspectos generales.....	3
1.1.2 El comercio y el Derecho Mercantil .....	6
1.1.3 Concepto de Derecho Mercantil .....	11
1.1.4 Fuentes formales, reales e históricas del Derecho Mercantil .....	16
1.1.4.1 Fundamentos constitucionales .....	19
1.1.4.2 Leyes mercantiles generales y especiales .....	20
1.1.4.3 Aplicación supletoria del Derecho Civil .....	23
1.1.4.4 Aplicación supletoria del Derecho Procesal Civil .....	23
1.1.4.5 Usos y costumbres mercantiles .....	24
1.1.4.6 Jurisprudencia .....	25
1.1.5 Sujetos del Derecho Mercantil .....	27
1.1.6 Concepto de comerciante .....	27
1.1.7 Requisitos para ser comerciante .....	27
1.1.8 Limitaciones al ejercicio del comercio .....	28
1.2 Acto de comercio .....	31
1.2.1 Hechos y actos jurídicos .....	31
1.2.2 Definición del acto de comercio .....	32
1.2.3 Clasificación de los actos de comercio.....	34
1.2.3.1 Actos de intermediación en el cambio.....	34
1.2.3.2 Actos lucrativos .....	35
1.2.3.3 Actos masivos por su realización .....	36
1.2.3.4 Actos practicados por las empresas.....	36
1.2.4 Descripción de los actos de comercio contenidos en el artículo 75 del Código de Comercio .....	36
1.2.5 El acto mixto.....	39
1.3 La empresa .....	40
1.3.1 Concepto de empresa .....	40
1.3.2 Naturaleza jurídica de la empresa en México .....	44
1.3.3 Marco constitucional de la regulación de la empresa .....	45
1.3.4 Mercantilidad de la empresa .....	49
1.3.5 Elementos de la empresa.....	49
1.3.5.1 Elementos personales.....	50
1.3.5.2 Elementos materiales.....	51
1.3.5.3 Elementos incorpóreos.....	52
1.3.6 El establecimiento .....	53
1.3.7 El derecho de arrendamiento .....	53
1.3.8 El nombre comercial.....	54
1.3.9 Los avisos comerciales .....	54

1.3.10 Las marcas.....	55
1.3.11 Franquicia .....	55
1.3.12 Marcas colectivas.....	56
1.3.13 Las patentes.....	56
1.3.14 Los modelos de utilidad.....	59
1.3.15 Los diseños industriales .....	59
1.3.16 El secreto industrial .....	60
1.3.17 La denominación de origen .....	61
1.3.18 Los derechos de autor.....	62
1.3.19 El conjunto y la clientela.....	63
1.3.20 Propiedad industrial.....	63
1.3.21 La empresa como núcleo del moderno Derecho Mercantil .....	64
1.3.22 Diversos tipos de empresas .....	66
1.3.23 Responsabilidades empresariales .....	69
1.3.24 Elementos de la organización empresarial.....	70
1.3.25 Tipos de organización empresarial.....	71
1.3.26 Administración empresarial .....	76
1.3.27 Costos de producción de la empresa .....	82
1.3.28 Eficiencia empresarial e innovación de la producción .....	85
1.3.29 La empresa y el desarrollo sustentable.....	86
1.3.30 Las micro, pequeñas y medianas empresas .....	91
1.3.31 El proceso económico y la actividad empresarial.....	95
1.3.32 Las economías de escala o de la concentración.....	97
1.3.33 Agrupamiento de integración horizontal, vertical y lateral .....	98
1.3.34 El conglomerado .....	99
1.3.35 Sociedad dominatriz.....	99
1.3.36 Teoría del mercado perfecto .....	100
1.3.37 El esquema de la competencia perfecta .....	100
1.3.38 El esquema de la competencia imperfecta.....	101
CAPÍTULO II EL MUNICIPIO .....	103
2.1 Conceptos Generales.....	103
2.1.1 Concepto de Municipio.....	103
2.1.2 Elementos fundamentales del Municipio .....	104
2.1.3 El Municipio como modelo de organización social en México y el mundo .....	105
2.1.4 El Municipio en la estructura estatal.....	106
2.1.5 Personalidad jurídica del Municipio .....	108
2.1.6 Creación, fusión y suspensión del Municipio.....	109
2.2 Marco jurídico del Municipio en México.....	111
2.2.1 Artículos constitucionales que norman la actividad municipal .....	111
2.2.2 El artículo 115 constitucional.....	112
2.2.3 Características del Municipio según la constitución .....	118
2.2.4 Leyes federales que norman al Municipio .....	118
2.2.5 Leyes estatales que norman al Municipio .....	119
2.2.6 Legislaciones municipales.....	119
2.2.7 Facultades legislativas de los Municipios .....	120
2.3 El Derecho Municipal .....	125

2.3.1 Concepto de Derecho Municipal .....	125
2.3.2 Autonomía científica y didáctica .....	126
2.3.3 División del Derecho Municipal .....	128
2.3.3.1 Derecho Político Municipal .....	129
2.3.3.2 Derecho Administrativo Municipal o régimen municipal .....	129
2.3.3.3 Derecho Financiero Municipal .....	130
2.3.3.4 Derecho Comparado Municipal .....	130
2.3.4 Relaciones del Derecho Municipal con otras ramas del Derecho .....	131
2.3.5 Relaciones del Derecho Municipal con otras ciencias.....	132
2.4 Fuentes del Derecho Municipal.....	133
2.4.1 Fuentes federales del Derecho Municipal .....	133
2.4.2 Fuentes relativas a los Estados de la Federación.....	135
2.4.3 Fuentes municipales .....	136
2.4.4 Fuentes mixtas.....	137
2.4.5 Otras facultades legislativas de los Municipios .....	138
2.5 Territorio y población municipal.....	139
2.5.1 concepto de territorio.....	139
2.5.2 Sus relaciones con el territorio nacional y el territorio de los Estados, facultades territoriales del Municipio.....	140
2.5.3 La desconcentración territorial interna de los Municipios .....	142
2.5.4 Conflictos sobre límites territoriales municipales.....	143
2.5.5 Concepto de población municipal .....	144
2.5.6 La vecindad y la ciudadanía municipales; derechos y obligaciones.....	144
2.6 Autonomía municipal.....	148
2.6.1 Concepto de autonomía .....	148
2.6.2 Autonomía política municipal .....	149
2.6.3 Autonomía administrativa.....	150
2.6.4 Autonomía financiera .....	152
2.7 Gobierno municipal .....	153
2.7.1 Diversas formas de gobierno municipal .....	153
2.7.2 El Municipio mexicano y su gobierno .....	156
2.7.3 El Ayuntamiento .....	158
2.7.4 El presidente municipal .....	159
2.7.5 Los regidores .....	160
2.7.6 El síndico.....	161
2.7.7 Suplencia de los miembros del Ayuntamiento.....	161
2.7.8 Otras autoridades y funcionarios de elección o designación.....	166
2.7.9 Las comisiones de gobierno.....	171
2.7.10 Los auxiliares del gobierno municipal.....	179
2.8 Justicia municipal, los derechos humanos .....	181
2.8.1 Vinculación de la justicia municipal al Tribunal Superior de Justicia del Estado .....	181
2.8.2 Los derechos humanos en el Municipio .....	187
2.8.3 Unificación de criterios en torno a la justicia municipal .....	194
2.9 El acto administrativo municipal, recursos administrativos, poder de policía, el municipio en la controversia constitucional sobre conflicto de poderes ...	194
2.9.1 El acto administrativo municipal .....	194

2.9.2 Actos administrativos que requieren autorización de la legislatura .....	197
2.9.3 Los recursos administrativos municipales .....	198
2.9.4 Impugnación contenciosa.....	202
2.9.5 El Municipio y el juicio de amparo .....	203
2.9.6 El conflicto de poderes y el Municipio (artículo 105 constitucional .....	205
2.9.7 El poder de policía del Municipio.....	207
2.9.8 Permisos, autorizaciones y licencias.....	208
2.10 Los bandos y reglamentos municipales, otros ordenamientos a cargo del Ayuntamiento.....	209
2.10.1 La potestad reglamentaria de los Ayuntamientos .....	209
2.10.2 El alcance de la fracción II del artículo 115 constitucional .....	210
2.10.3 Diversos ordenamientos legales que expiden los Ayuntamientos.....	216
2.11 Aspectos político electorales del Municipio .....	217
2.11.1 Los partidos políticos y el Municipio .....	217
2.11.2 Etapas del proceso electoral municipal .....	219
2.11.3 De los resultados electorales .....	225
2.11.4 Recursos en materia electoral municipal.....	226
2.11.5 La proporcionalidad de la integración de los Ayuntamientos .....	229
2.11.6 Elección de delegados, agentes o comisarios .....	232
2.12 Desaparición y suspensión de Ayuntamientos, la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros .....	233
2.12.1 Desaparición y suspensión de Ayuntamientos.....	233
2.12.2 Suspensión o revocación del mandato de los miembros del Ayuntamiento .....	234
2.12.3 Naturaleza jurídica de la desaparición, la suspensión y la revocación.	234
2.12.4 Causales de procedencia de estos procedimientos .....	236
2.13 Patrimonio y hacienda municipales .....	242
2.13.1 Concepto de patrimonio y concepto de hacienda municipales.....	242
2.13.2 Los bienes patrimoniales del Municipio.....	242
2.13.3 Los ingresos de la hacienda municipal.....	243
2.13.4 Disposiciones constitucionales.....	244
2.13.5 El presupuesto de Ingresos.....	245
2.13.6 Los ingresos ordinarios .....	246
2.13.7 Los ingresos extraordinarios .....	270
2.13.8 Otros diversos recursos en favor de los Municipios .....	271
2.13.9 Alternativas para mejorar los ingresos de la hacienda pública municipal .....	272
2.13.10 El presupuesto de egresos del Municipio .....	274
2.13.11 La cuenta pública municipal, su revisión y aprobación.....	275
2.14 La administración municipal y los servicios que atiende .....	278
2.14.1 Aspectos generales sobre la Administración.....	278
2.14.2 La administración municipal .....	280
2.14.3 Las funciones y servicios públicos municipales .....	281
2.14.4 Diversas formas de prestación de los servicios públicos municipales .	282
2.14.5 “Municipalización” de servicios públicos.....	288
2.14.6 Lo que un ciudadano desea del servicio público .....	289
2.14.7 Programas de desarrollo municipal.....	290

2.14.8 La situación de los trabajadores al servicio de las entidades federativas y de los municipios (artículos 115 y 123 constitucional).....	293
2.14.9 Leyes del servicio civil estatales .....	295
2.14.10 El servicio civil de carrera municipal.....	296
2.14.11 Defectos que perciben los ciudadanos de la administración pública .	299
2.14.12 Comparación de una administración tradicional y una “nueva administración” .....	301
2.14.13 La gestión municipal.....	304
2.15. El desarrollo municipal .....	305
2.15.1 El Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal .....	305
2.15.2 Los Centros Estatales de Desarrollo Municipal .....	309
2.15.3 Asociaciones de presidentes municipales y Ayuntamientos .....	310
PARTE II .....	313
CAPÍTULO III GESTIÓN MUNICIPAL.....	315
3.1 La nueva gestión municipal.....	315
3.1.1 Financiamiento del poder público.....	315
3.1.2 El Modelo de Municipio Empresa .....	325
3.1.3 Bursatilización del Municipio .....	417
3.1.4 Construyendo acuerdos y garantías.....	419
3.1.5 A legislar!! .....	421
3.1.6 Construyendo liderazgos fuertes.....	425
CAPÍTULO IV ANÁLISIS ECONÓMICO Y POLÍTICO ACTUAL.....	429
4.1 El nuevo entorno .....	429
4.1.1 Modelo económico; ¿clave del éxito? .....	429
4.1.2 El esquema de la globalización .....	433
4.1.3 Competitividad .....	439
4.1.4 Guerra de divisas .....	441
4.1.5 Eficiencia económica y solidaridad social .....	443
4.1.6 “Este es México, el país de las oportunidades” .....	445
4.1.7 Quiero construir un liderazgo fuerte .....	449
4.1.8 Un futuro incierto .....	451
4.1.9 Necesitamos una mayor visión de Estado .....	454
4.1.10 Crimen organizado freno para el desarrollo .....	457
4.1.11 A todo vapor.....	460
4.1.12 Menos burocracia, mayor eficacia.....	463
4.1.13 Otra vez el tema de la seguridad .....	466
4.1.14 La clave; no comenzar de cero .....	470
4.1.15 “La política, las empresas, y la buena comida” .....	474
4.1.16 Un sistema jurídico producto de la necesidad social.....	475
4.1.17 Gobernar es decidir y cumplir .....	478
4.1.18 Un contexto de estabilidad que permita tomar decisiones con serenidad .....	480
4.1.19 Un proceso de transición hacia la democracia en México.....	484
4.1.20 La política; un asunto de todos .....	487
4.1.21 Con planeación sin lugar a dudas ahorramos bastante tiempo.....	489
4.1.22 Narcisismo institucional.....	491
4.1.23 “Ejercer de manera conjunta un liderazgo global” .....	493

4.1.24 Toda ley que consagre derechos individuales siempre fortalecerá al Estado .....	496
4.1.25 ¿Sufragio universal y secreto, vehículo de definición de un régimen multipartidista? .....	501
4.1.26 El futuro de la izquierda en México .....	503
4.1.27 Con toda seguridad vamos para atrás .....	507
4.1.28 Lo que la gente necesita .....	510
4.1.29 ¡Mexicanos, somos una unidad, una familia, un pueblo! .....	514
4.1.30 Estamos bien, vamos mal .....	517
4.1.31 Hay algo peor que un crédito caro: no ser sujeto de crédito .....	520
4.1.32 Una disciplina fiscal férrea y una política económica responsable .....	525
4.1.33 La revolución ideológica .....	527
PROPUESTA .....	531
PARTE III .....	533
CONCLUSIONES .....	535
NOTAS BIBLIOGRAFICAS .....	539

## INTRODUCCIÓN

Parece conveniente iniciar este apartado plasmando el objetivo de esta investigación: proponer un modelo de Gestión Municipal que permita a los dirigentes desarrollar con éxito su encargo. Es mi interés proporcionar elementos que considero pertinentes, el munícipe conozca para desenvolverse con mayores posibilidades de éxito en su administración.

El título de la investigación considero indica el camino por el que se quiere orientar la propuesta de gestión. Busco un enfoque amplio que permita la complementación de estas dos grandes instituciones. Será entonces un intento de encontrar la interrelación entre la administración pública y la privada, en el entendido de que ensambladas correctamente pueden constituir poderoso instrumento en el desarrollo político, económico y cultural de la nación.

El interés que se tiene en despertar el interés de los munícipes a explorar y poner en marcha sofisticados modelos de administración de las entidades públicas para ofrecer buenas cuentas, deriva del impacto que ha producido en cada uno de nosotros los malos resultados en términos de eficiencia y eficacia de las administraciones en turno, hecho que lastima de manera directa en la calidad de vida de los ciudadanos que miran unas veces con coraje, otras con tristeza y en el peor de los casos con resignación como se dilapidan los recursos que en teoría les pertenecen. Ante este sombrío escenario, toca el turno hoy a nosotros desde nuestra trinchera de conocimiento pugnar por generar un cambio en la forma de pensar de los funcionarios encargados de las administraciones, para que ejerzan su cometido con responsabilidad y compromiso permanente.

El problema que será objeto de esta investigación está ubicado en un momento actual, aunque se hará brevemente referencia a administraciones municipales de hace unos años y proyecciones en el tiempo futuro. Se hace referencia al problema desde una óptica de apreciación propia de los hechos en conjunción con la perspectiva personal de quienes experimentan la problemática planteada día a día.



El problema que me ha motivado a desarrollar esta investigación es el siguiente:

La multiplicidad de administraciones municipales con malos resultados a lo largo de su gestión trianual, lo anterior por falta de un modelo a seguir para obtener resultados benéficos para la población.

El Municipio es la base fundamental de un próspero desarrollo nacional, por lo que teniendo una municipalidad con Finanzas Públicas sanas generará como consecuencia servicios públicos de calidad y una sociedad armoniosa en sana convivencia con sus gobernantes, esto solo puede lograrse cuando en el Municipio existe una gestión exitosa, en la que los funcionarios en coparticipación con la población logran activar la actividad económica y el sano crecimiento de la infraestructura local. Lo anterior mencionado pocas veces sucede, esto a causa en gran manera de la falta de preparación de los dirigentes de la municipalidad que en su mayoría solo son políticos, cuando además también deben ser técnicos expertos en la administración de la municipalidad, todo esto aunado a que también carecen de un modelo que les permita seguir paso a paso su gestión y obtener el mayor grado posible de aprobación poblacional, esta es precisamente la justificación de mi tesis y el motivo que me impulsa a desarrollar un modelo que a manera de enunciados propositivos sirva como elemento para poder obtener administraciones exitosas por parte de los dirigentes del Municipio. A la fecha existen numerosas administraciones municipales que han fracasado en su gestión y han tenido como resultado déficit en sus finanzas, además de una población insatisfecha por su gestión., creo que una serie de propuestas acompañadas de un marco teórico pertinente serian de gran ayuda para obtener resultados benéficos para la población y aligerar la falta de conocimiento sobre como dirigir la municipalidad.

En otro orden de ideas otra de las razones por las que elijo este tipo de investigación es porque he experimentado durante buena parte de mi vida la dinámica empresarial, actividad que es vital en las economías para la prosperidad y la inserción al mercado global, en la actualidad el mundo está dominado por las principales empresas multinacionales que gracias en buena parte a el desarrollo

de procesos y procedimientos que aplican con eficiencia y eficacia en el desarrollo de su actividad han logrado multiplicar sus utilidades y monopolizar una buena parte del mercado global, es preciso aclarar que algunos de esos grandes capitales tuvieron su origen en el país, lo que demuestra que no hay impedimentos biológicos o culturales por los cuales los países de América Latina y en especial México no puedan entrar al primer mundo, solo hace falta que los gobiernos en coparticipación con la sociedad dejen de crear falacias ideológicas y se pongan a trabajar en la creación e implementación de modelos eficientes que nos permitan superar el atraso económico y político en el que hemos vivido ya por varias décadas. Es necesario idear modelos de gestión no solo municipales sino a nivel estatal y federal, que de acuerdo a las necesidades de nuestra sociedad nos sirvan para poder tener administraciones exitosas que eleven el nivel de vida de la ciudadanía que es la finalidad principal de todo gobierno. Por todo lo anterior expuesto; he ideado una humilde propuesta que puede presentarse como un elemento que coadyuve en solucionar la falta de conocimiento técnico sobre la administración de la municipalidad a tantos dirigentes políticos actuales, además de contribuir al desarrollo de gestiones municipales exitosas.

Elaborar un marco teórico que nos permita dirigir correctamente nuestra investigación es sumamente complicado, sin embargo, la parte I de la investigación está destinada a este fin.

Dividida en dos capítulos: el primero mostrará generalidades del Derecho Mercantil, fuentes, acto de comercio y comerciante para ir adentrándonos en la empresa que será estudiada a detalle para ser la primera base de esta tesis. Considero que es importante conocer de la manera más amplia posible todo lo que rodea a la empresa; concepto, elementos, marco jurídico, formas, en fin todo lo que concierne a ella y por ende al Derecho Mercantil, para de esta manera poder tener una perspectiva amplia de su ecosistema y así poder hacer la interrelación con la institución municipal. Es en este punto donde viene a colación el segundo capítulo que desarrolla de la manera más completa posible el Municipio; marco jurídico, elementos, Derecho Municipal, teoría y alguna sencilla propuesta para mejorar lo hecho hasta hoy.

De acuerdo con este marco teórico en la parte II, trataremos de sugerir unas sencillas propuestas para que la municipalidad funcione mejor.

El capítulo III proporciona a manera de enunciados elementos que considero importante los munícipes deben tomar en cuenta para tener buenas administraciones, se proporcionan unas sencillas propuestas tanto de organización de la población (antes y durante la gestión) para participar en las transformaciones municipales, así como de organismos que se sugiere se creen y de técnicas utilizadas en la iniciativa privada que se aspira implementen en la administración municipal para que optimice resultados.

El capítulo IV está destinado a proporcionar una serie de ensayos que tratan tanto asuntos económicos, sociales, políticos y culturales, resultado de caminar por las calles de nuestra patria, de palpar la problemática de la gente, de sentir más que tratar de entender el origen de estas desgracias y de tratar de expresar en estas sencillas cuartillas el sonido más fiel de los anhelos y sueños de nuestro México.

No hizo falta recorrer mucho para darse cuenta de lo lento que vamos en términos de construir un mejor país, solo basta mirar a nuestro alrededor para apreciar a una ciudadanía frustrada, porque a este paso todos los anhelos, todos esos sueños de un mejor país se difuminan con el paso de los días.

El lento desarrollo de México es un problema que me ha impulsado a utilizar todos los recursos obtenidos durante la formación profesional y dar toda mi capacidad, para buscar los caminos que nos redireccionen a la formula correcta para avanzar rápidamente por la senda del progreso, para tratar de construir un México menos desigual.

El objetivo de plasmar ensayos multidisciplinarios es proporcionar a los dirigentes de entidades públicas (en especial el Municipio), un enfoque amplio para tengan en cuenta todos estos aspectos al momento de implementar propuestas transformadoras para elevar el nivel de bienestar de sus poblaciones.

Dada la importancia que tienen este tipo de estudios, se continuará profundizando e incursionando en este tipo de investigaciones. Mi interés está en

contribuir a tener administraciones que funcionen mejor y cuesten menos, colaborar para tener una realidad menos complicada, además de poner a disposición mi humilde preparación profesional para que las cosas marchen mejor.



**PARTE I**  
**EL MARCO TEÓRICO**



# CAPITULO I

## LA EMPRESA

### 1.1 Generalidades del Derecho Mercantil

#### 1.1.1 Aspectos generales

Concepto de derecho. La Real Academia Española define al derecho de la manera siguiente:

“Conjunto de principios y normas, expresivas de una idea de justicia y de orden, que regulan las relaciones humanas en toda sociedad y cuya observancia puede ser impuesta de una manera coactiva.”<sup>1</sup>

A su vez el Diccionario Jurídico Espasa enuncia:

“Etimológicamente, la palabra «derecho» deriva de la voz latina «*directus*», que significa lo derecho, lo recto, lo rígido. Sin embargo, para mencionar la realidad que nosotros llamamos derecho, los romanos empleaban la voz «*ius*».”<sup>2</sup>

El mismo Diccionario continua exponiendo que la palabra derecho puede tomarse en tres acepciones distintas, de estas transcribo la que viene más a tono:

“... designa el conjunto de normas o reglas que rigen la actividad humana en la sociedad, cuya inobservancia esta sancionada.”<sup>3</sup>

Conceptos bastante acertados son los proporcionados por prestigiosos juristas, quienes vestidos de amplio conocimiento sobre la materia nos ilustran con sus trabajos de investigación.

La definición plasmada por el reconocido abogado y catedrático Dr. Eduardo J. Couture es bastante precisa a manera de ejemplo. En su célebre obra

---

<sup>1</sup> Diccionario de la lengua española (DLE), vigésimo tercera edición, 2014., [en línea]. Disponible. <http://dle.rae.es/?id=CGv2o6x> Consultado el 25 de abril de 2016. 09:21 P.M.

<sup>2</sup> Diccionario Jurídico Espasa, Fundación Tomás Moro, Editorial Espasa Calpe, España-Madrid, 2001, p. 524.

<sup>3</sup> *Ídem*.



titulada Vocabulario Jurídico, nos enuncia lo que acertadamente concibe como derecho:

“...sistema de normas que regulan la conducta humana en forma bilateral externa y coercible, con el objeto de hacer efectivos los valores jurídicos reconocidos por la comunidad.”<sup>4</sup>

Como se acaba de observar, existen variadas expresiones acerca de lo que se puede definir como derecho, sin embargo, existe coincidencia cuando se señala es un conjunto de normas, que regulan la conducta del hombre en sociedad.

Para efectos didácticos se puede clasificar en derecho natural y derecho positivo.

Derecho natural: se entiende como aquellas normas que se tienen por el simple hecho de ser personas y por ser parte de la naturaleza, como ejemplo el derecho a la vida, el derecho a nacer, el derecho a la libertad, etc., las normas naturales poseen la característica de no ser coercibles por lo que pasan a ser parte de un ideal jurídico, pues derecho sin coacción es simplemente un desplegado de buenas intenciones, un simple derecho de ser.

Derecho positivo: es todo el acervo de normas creadas por el hombre, para autogobernarse, estas normas jurídicas poseen la característica de ser coercibles lo que las convierte en derecho efectivo.

Normas:

Premisas Jurídicas	{	Derecho Público: “Solo se puede actuar conforme al marco de la ley”
Derecho Positivo <sup>5</sup>		Derecho Privado: “Lo que no está prohibido, está Permitido”

---

<sup>4</sup> J. COUTURE, Eduardo, Vocabulario Jurídico, quinta reimpresión, Depalma, Argentina-Buenos Aires, 1993, p. 217.

<sup>5</sup> RABIELA ARELLANO, Sergio, Lineamientos de Derecho Comercial Empresarial, Flores Editor y Distribuidor, México, 2012, p. 5.

<b>Derecho Publico</b>	<b>Derecho Privado</b>	<b>Derecho Social</b>
Relación de supra-subordinación	Relación de coordinación	Normas protectoras que en defensa de un grupo vulnerable.
Estado en calidad de órgano de coacción	Actos entre particulares	
Interés general	Interés particular	
Orden público	Puede actuar el Estado, pero como particular	

El derecho público se divide en diferentes ramas (derecho penal, derecho constitucional, derecho internacional público, etc.).

El derecho privado a su vez podemos dividirlo también en diferentes ramas y cada rama a su vez puede especializarse.

Atendiendo a que las normas mercantiles tienen coincidencia con las características que poseen las que se encuentran encuadradas en el campo del derecho privado, y para efectos prácticos, ubicare al Derecho Mercantil dentro de este sector.

#### Derecho Privado<sup>6</sup>

<b>Derecho Civil</b>	<b>Derecho Mercantil</b>	<b>Derecho Internacional Privado</b>
	Derecho empresarial	
	Derecho societario	

---

<sup>6</sup> *Ibídem*, p. 8.

Derecho Civil	Derecho Mercantil	Derecho Internacional Privado
	Derecho contractual	
	Derecho de la propiedad intelectual e industrial	
	Derecho concursal	

### 1.1.2 El comercio y el Derecho Mercantil

a) Antigüedad remota: los pueblos antiguos practicaron el comercio tanto internamente como de pueblo a pueblo por lo que se puede afirmar que el comercio es casi tan antiguo como el hombre mismo.

- El Código de Hammurabi data del siglo XX a.C. y en él se reglamentan diversas instituciones mercantiles tales como el préstamo con interés, el contrato de sociedad, el depósito de mercancías y el contrato de comisión.

- Los fenicios fueron grandes navegantes y mercaderes y de ellos podemos citar las Leyes Rodias sobre las averías marítimas.

- “Los griegos inventaron el préstamo a la gruesa, llamado *nauticum foenus* que fue utilizado por los romanos, y que consistía en que el prestamista otorgaba crédito a un naviero exportador, y si el viaje concluía en feliz arribo, el prestamista recibía un interés elevado; pero si el viaje fracasaba, no tenía el mutuante derecho a cobrar el importe del mutuo”<sup>7</sup>, esta institución es un antecedente de nuestro moderno contrato de seguro.

- El Código de Manu data de dos siglos antes de cristo siendo creación de los hindúes y en él se reglamentan algunas instituciones comerciales, como las compraventas de mercancías provenientes de ultramar, las que se consideraban válidas aunque la cosa vendida no hubiere sido propiedad del vendedor.

---

<sup>7</sup> CERVANTES AHUMADA, Raúl, Derecho Mercantil, segunda ed., Porrúa, México, 2002, p. 5.

b) Roma: el comercio se ha practicado desde tiempos remotos en todos los pueblos de la orbe así podemos mencionar que en la China milenaria la actividad comercial era respetada, en los pueblos de América era eje fundamental de la vida social, en Roma en donde nuestro sistema jurídico tiene su origen surgen importantes instituciones tales como:

- El Digesto.
- La Ley de las Doce Tablas.
- Las Institutas de Justiniano y de Gayo.
- El *Corpus Iuris Civilis*.

Entre otros, tengo que hacer la observación que en estos tiempos todo el derecho privado era civil, de esta manera por simple lógica el Derecho Mercantil es más moderno que el Derecho Civil y tiene su base en este, tan es así que aún en nuestros tiempos el Derecho Mercantil utiliza de manera supletoria la normatividad del Código Civil.

El comercio no tiene fronteras, ni nacionalidad alguna por lo que al crecer la interrelación entre los mercantes se hace necesario regular a estos sujetos que se les denomina comerciantes y que se caracterizan por poseer las siguientes características;

- 1) Ejercer habitualmente el comercio
- 2) Hacerlo de manera profesional (ser expertos en la materia).
- 3) La costumbre
- 4) Ser el comercio su actividad primordial
- 5) Ser esta actividad su principal fuente de ingresos

Es importante hacer notar que la grandeza del imperio romano se debió ante todo a su esplendor comercial aunado a su poderío militar.

c) El Derecho Mercantil en la Edad Media: en la Edad Media cae el imperio romano de Occidente, en donde surge el intercambio comercial entre Bélgica, Bruselas, Holanda y España.

- Surgimiento del principio *ius marcatorium*.
- Ordenanzas de Colbert (1673-1681) que fueron códigos bastante completos sobre comercio terrestre y el comercio marítimo.

- Se prohíben los préstamos con intereses dentro del derecho canónico (no debemos olvidar que durante la Edad Media la iglesia desempeña un papel fundamental).

- Surgimiento de los bancos (durante las cruzadas).
- Surgimiento de la figura de la quiebra, bancarrota y la letra de cambio (durante las ferias).

- Compilaciones sobre derecho marítimo (estas compilaciones son sentencias dictadas por cónsules de tribunales comerciales).

d) Edad Moderna: ya en la Edad Moderna con el descubrimiento de América el comercio tal y como se conocía en el viejo continente es importado a las Américas pero cabe mencionar que este comercio no solo es importado como tal sino que dado el dinamismo y la adaptabilidad del mismo se nutre con los sofisticados sistemas de intercambio que ya utilizaban los nativos pues es indispensable hacer notar que el comercio en América ya experimentaba un alto grado de evolución y estaba a la altura del comercio practicado por los europeos.

“En los grandes descubrimientos geográficos España adquiere singular preponderancia en el comercio y, consecuentemente, en la legislación y en la doctrina mercantilistas.”<sup>8</sup>

Diversos fueros, edictos, bandos y ordenanzas se ocuparon en España de problemas mercantiles, entre ellos resaltan:

- Las Ordenanzas de Burgos (1495).
- Las Ordenanzas de Sevilla (1554).
- Las Ordenanzas de Bilbao (1737); que adquieren vital importancia ya que fueron un completo Código de Comercio que rigió en la Nueva España y aún en el México independiente.

---

<sup>8</sup> *Ibíd*em, p. 9.

La evolución legislativa del derecho continental europeo culmina con el Código de Comercio de Napoleón que tuvo profunda influencia en la legislación mercantil de los países de Europa, principalmente en España e Italia, de donde se proyectó esa influencia a las legislaciones latinoamericanas.

e) Edad Contemporánea: después de la Revolución Francesa se empiezan a regular los actos de comercio, es importante mencionar que España tiene un buen soporte comercial desde el reinado de los reyes católicos, donde se crean normas específicas del comercio.

- Creación del Código francés de 1808.
- Creación del Código de Comercio Español en 1829.
- Creación del primer Código de Comercio de México conocido como Código Lares que duro un año y fue derogado durante la revolución de Ayutla, poniéndose en vigor de nueva cuenta las Ordenanzas de Bilbao.

- Creación del Código italiano de 1882.
- Creación del segundo Código de Comercio en México 1884.
- Creación del Código de Comercio actual en México 1889.

f) El Derecho Mercantil mexicano: En los antiguos imperios mexicanos el comercio tenía especial consideración, los comerciantes ocupaban un lugar honorable en la organización social, crearon sus propias instituciones, dirimían sus controversias en tribunales especiales y tenían también sus deidades.

Los mayas, los aztecas, así como todos los pueblos del México prehispánico practicaron el comercio y crearon instituciones que perduran hasta nuestros días, como ejemplo de esto se encuentran los tianguis que son una institución del comercio indígena que hoy en día subsiste.

Con la conquista se implanto en la Nueva España el orden jurídico Español y como el desarrollo del comercio adquiriese importancia singular, los mercaderes de la ciudad de México establecieron su *Universidad* por los años de 1581, esta *Corporación* fue autorizada por Felipe II por cédulas reales de 1592 y 1594.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Ver MANTILLA MOLINA, Roberto L, Derecho Mercantil, 29ª edición, séptima reimpresión, Porrúa, México, 1993, p. 11.

La *Universidad de Mercaderes* también se titulaba *Consulado de México* por su calidad de Tribunal del Comercio, (el Consulado de México tenía funciones múltiples; administrativamente proveía a la protección y al fomento de la actividad comercial, construyó obras de utilidad pública, como carreteras y canales y sostuvo un regimiento; dentro de su función jurisdiccional, era el tribunal que dirimía las controversias entre mercaderes; y legislativamente formuló sus propias Ordenanzas).

En la Nueva España rigieron inicialmente las Ordenanzas de Burgos y Sevilla; pero la corporación mexicana promulgó las suyas propias, que con el título de *Ordenanzas del Consulado de México, Universidad de Mercaderes de Nueva España*,<sup>10</sup> fueron impresas por primera vez en 1639.

En la recopilación de Indias, sancionada por Carlos II en 1680, se ordenó que se aplicaran subsidiariamente por el Consulado de México las Ordenanzas de Burgos y de Sevilla; pero después de la publicación de las de Bilbao, que fueron más completas y superiores a aquellas, estas últimas fueron de general aplicación.<sup>11</sup>

Las Ordenanzas de Bilbao fueron el Código de Comercio durante las últimas décadas de la colonia, y continuaron vigentes después de la consumación de la independencia.

En 1854 se promulga el primer Código de Comercio del México Independiente conocido como Código de Lares, por don Teodosio Lares, Ministro del último gobierno de Santa Anna a quien se le atribuye la paternidad del Código, dicho Código fue derogado por los liberales (ley del 22 de noviembre de 1855, que restauró las Ordenanzas de Bilbao y suprimió los tribunales de comercio, cuya jurisdicción se atribuyó a los tribunales comunes).<sup>12</sup>

Las constituciones de 1824 y de 1857, copiaron el sistema norteamericano y atribuían a los Congresos de los Estados la facultad legislativa en materia de comercio.

---

<sup>10</sup> Ver *Ibidem*, p.12.

<sup>11</sup> Ver DE J. TENA, Felipe, Derecho Mercantil Mexicano, 19ª. ed. Porrúa, México, 2001, p. 59.

<sup>12</sup> Ver *Ídem*.

“Por reforma constitucional del 14 de diciembre de 1883 se reservó para la Federación la facultad de legislar en materia de comercio. Posteriormente el Congreso de la Unión facultó al presidente Manuel González, el 15 de diciembre de 1883, para expedir un Código de Comercio, y así lo hizo el 20 de abril de 1884, con la denominación de Código de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos, que empezó a regir a partir del 20 de julio del mismo año.”<sup>13</sup>

“Ese Código fue sustituido por el de 1889, que entro en vigor el 1 de enero de 1890 y que teóricamente continúa en vigencia hoy día, pero de tal manera cercenado y reformado que prácticamente no queda casi nada de lo que fue.”<sup>14</sup>

La vida comercial presenta la característica de ser dinámica, evoluciona momento a momento crea instrumentos jurídicos que satisfacen la necesidad de una legislación moderna, debido a estas circunstancias el Código de Comercio que fue una buena ley en 1890 pronto quedo rebasado y fue necesario mutilarlo y dispersar la legislación mercantil, que en la actualidad se encuentra formada por un grupo de leyes que más adelante se mencionaran.

“En el Código de Comercio sólo quedan las reglamentaciones relativas al comerciante individual, a las obligaciones comunes a todos los comerciantes, a los corredores, a los actos de comercio y a los contratos mercantiles en general, a la comisión mercantil, a los factores y dependientes, al depósito mercantil (con exclusión del bancario), al mutuo comercial, a algunas formas de la compraventa mercantil, al contrato de transporte terrestre, a las prescripciones y al procedimiento mercantil.”<sup>15</sup>

### **1.1.3 Concepto de Derecho Mercantil**

Tener un concepto de Derecho Mercantil unitario es complicado, esto debido a las apreciaciones subjetivas que cada autor puede tener, examinemos algunos conceptos:

---

<sup>13</sup> SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Historia del Derecho Mexicano, décimo cuarta edición, Porrúa, México, 2009, pp. 200-201.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 201.

<sup>15</sup> CERVANTES AHUMADA, Raúl, *op. cit.*, p. 12.



El doctrinario Cesar Vivante; uno de los más autorizados mercantilistas italianos conceptualiza al Derecho Mercantil como:

“La parte del derecho privado que tiene principalmente por objeto regular las relaciones jurídicas que surgen del ejercicio del comercio.”<sup>16</sup>

El jurista Mantilla Molina por otra parte define al Derecho Mercantil como:

“...sistema de normas jurídicas que determinan su campo de aplicación mediante la calificación de mercantiles dada a ciertos actos, regulan éstos y la profesión de quienes se dedican a celebrarlos.”<sup>17</sup>

En esta dinámica se puede enunciar una amplia variedad de conceptos, en el entendido de que cada autor está en la capacidad de formular el propio. Por razones de carácter didáctico solo mencionare tres más de mercantilistas reconocidos.

El autor Rafael De Pina Vara define al Derecho Mercantil como:

“El conjunto de normas jurídicas que se aplican a los actos de comercio legalmente calificados como tales y a los comerciantes en el ejercicio de su profesión.”<sup>18</sup>

El eminente jurista mexicano Don Raúl Cervantes Ahumada concluye que el Derecho Mercantil es:

“...el conjunto coordinado de estructuras ideales, pertenecientes al ordenamiento jurídico general y destinadas a realizarse o actualizarse principalmente en la actividad de la producción o de la intermediación en el cambio de bienes o servicios destinados al mercado general.”<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> VIVANTE, Cesar, Derecho Mercantil, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2002, p. 19.

<sup>17</sup> MANTILLA MOLINA, Roberto L, *op. cit.*, p. 23.

<sup>18</sup> DE PINA VARA, Rafael, Elementos de Derecho Mercantil Mexicano, vigésima octava edición, Porrúa, México, 2002, p. 5.

<sup>19</sup> CERVANTES AHUMADA, Raúl, *op. cit.*, p. 21.

Por su parte la Dra. Quintana Adriano emite una definición bastante interesante. Es en este apartado donde se presenta la oportunidad de reproducir su concepción, para esta jurista el Derecho Mercantil es:

“...el conjunto de normas jurídicas que regula los bienes y servicios; a las personas físicas o morales que actúan; las relaciones que derivan de las mismas y los procedimientos administrativos y procesales que sirven para resolver controversias mercantiles.”<sup>20</sup>

Una vez analizados estos conceptos y dada la fecundidad de opiniones existentes puedo decir que el Derecho Mercantil es:

*Un conjunto de normas, principios, e instituciones que se actualizan en la dinámica de la regulación del comerciante y los actos que realiza.*

Principales características del Derecho Mercantil

a) Tendencia a la estatificación del comercio: el ser humano no puede ser concebido sin hacer referencia a una comunidad organizada colectivamente con una serie de estructuras para asegurar la convivencia social, de manera que en la cima de estas estructuras forzosamente encontramos órganos de gobierno que en teoría están obligados a asegurar el desarrollo social y preservar el interés público.

Producir e intercambiar es una necesidad básica de toda comunidad humana, hay que tener en cuenta que uno de los principales objetos del derecho mercantil es el lucro, teniendo a este (el lucro) como la fuerza motriz de este derecho.

En este orden de ideas puedo concluir que siendo el lucro la fuerza motriz de la actividad mercantil; en el desarrollo de la dinámica comercial los agentes que intervienen en ella tienden a cualquier costo generar ganancia, tal pareciera que el Derecho Mercantil hubiese sido concebido para un mundo liberal individualista. Sin embargo, no es así; veremos países de sistema no capitalista que han acogido fervorosamente la actividad comercial y logrado generar riqueza que

---

<sup>20</sup> QUINTANA ADRIANO, ELVIA ARCELIA, Ciencia del Derecho Mercantil, “Teoría, Doctrina e Instituciones”, Porrúa-UNAM, México, 2002, p. 73.

les permite implementar políticas públicas que benefician en sobremanera a la población, esto da muestra de que este derecho es universal y que dependiendo del lugar, del sistema político o económico de cada población es capaz de mutar y bajo diferentes instituciones jurídicas se camuflagea para hacer funcionar los objetos y principios sobre los cuales se edifica su estructura, sea cual sea el nombre que adopte, el principio básico del derecho mercantil es generar rentabilidad llámese como se llame (empresario individual, empresario social, Estado empresario, etc.) quien adquiere la calidad de iniciador del ciclo mercantil, e inherente a esto se tiende a producir abusos por parte de agentes comerciales que cada vez se tornan más poderosos, en este orden de ideas los gobiernos organizados como Estado intervienen cada vez más en la actividad comercial para evitar excesos y preservar el interés público en el desarrollo de una actividad que cada vez más aceleradamente adquiere la naturaleza de función social, “la actividad comercial es una función pública”, es por eso que en esta tesitura y buscando preservar el interés público los Estados tienden a intervenir cada vez más profundamente sea cual sea el sistema político y económico que adopten, aunque salvedad de opiniones diversas visualizo más que un Estado dimensionado como gobierno, uno estructurado más como un agente particular en la dinámica mercantil con la suficiente fuerza para imponer las reglas del mercado; un Estado visualizado como “agente económico poderoso”. Considero que cuando hay suficiente Estado para asegurar el sano desarrollo de la actividad mercantil están dadas las condiciones para definir un gran Estado empresario con una visión diferente; generar a través de la producción y el intercambio de bienes y servicios la suficiente riqueza para mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos; pues para un gran Estado, también hay un gran mercado en donde no hay jerarquías ni privilegios, en un ambiente de competencia mercantil no hay un Estado jerarca sino un empresario más, (quizá un poco más fuerte que los agentes comunes) que tiene que competir si quiere sobresalir; y ese precisamente es el reto.

b) Fecundidad en la creación de instrumentos jurídicos: el Derecho Mercantil es dinámico, evoluciona momento a momento, se autorregula a falta de legislación pronta y expedita, es por eso que ha sido pionero en la creación de

instrumentos jurídicos, que nacen para satisfacer las necesidades de la vida comercial y después se extienden al campo de la vida civil general.

c) Vivacidad: el Derecho Mercantil crea las instituciones que la práctica requiere, el maestro Cervantes Ahumada señala, que: “cuando el legislador padece pereza legislativa y deja que las leyes vigentes se vuelvan inaplicables la práctica mercantil crea un nuevo derecho consuetudinario, que se aplica pasando sobre la ley escrita obsoleta,”<sup>21</sup> es por eso que el Derecho Mercantil es vivaz, dinámico, se estructura momento a momento.

d) Tendencia a la unificación internacional: todos los hombres comercian, existe un tráfico mercantil de pueblo a pueblo, es internacional. El ser humano en un intento por hacer más ágiles las transacciones comerciales ha sentido la necesidad de unificar las instituciones mercantiles y lo está logrando, llámense leyes (Ley sobre Compraventa de Mercaderías de La Haya, Leyes Uniformes de Ginebra sobre la Letra de Cambio y sobre el Cheque), convenciones, convenios (diversos convenios de Bruselas sobre materia marítima), etc. Que han contribuido a tener un derecho mercantil cada vez más uniforme, efectivo y a la vez eficiente.

Además de todo esto los diversos países al elaborar nuevas leyes mercantiles comparan las legislaciones extranjeras y tratan de armonizar las suyas a un modelo lo más estándar posible.

En este proceso de unificación se han creado también grandes zonas de integración económica alrededor del mundo que marcan la pauta para los países que las conforman.

e) Celeridad: la dinámica mercantil requiere por naturaleza celeridad en las transacciones y en la tramitación de los juicios ejemplo claro de esto es el juicio ejecutivo mercantil de tramitación rápida y efectiva.

f) La empresa como núcleo del moderno Derecho Mercantil: esta rama del derecho ha experimentado diversas etapas, en un primer momento el comerciante era el eje sobre el cual giraba todo el Derecho Mercantil, después el acto

---

<sup>21</sup> CERVANTES AHUMADA, Raúl, *op. cit.*, p. 21.

de comercio pasó a ser el núcleo de este derecho, actualmente la empresa es el centro de la actividad comercial y del Derecho Mercantil.

#### **1.1.4 Fuentes formales, reales e históricas del Derecho Mercantil**

Por fuentes del derecho se debe entender todas aquellas circunstancias sociales que dan origen a una norma jurídica, se han hecho diversas clasificaciones, sin embargo, para efectos de claridad examinemos el siguiente estudio:

a) Fuentes históricas: dentro de las fuentes históricas se tiene cualquier documento que marque la historia del Derecho Mercantil, que en algún tiempo estuvo vigente o tuvo esa intención y que sirve como objeto de investigación, análisis o inspiración para sustentar el derecho vigente, ejemplo; *Corpus Iuris Civilis, Digesto, Ordenanzas de Bilbao y Colbert, etc.*

b) Fuentes reales: son las necesidades que dan origen a la actividad comercial, las circunstancias que se suscitan día a día con motivo del ejercicio del comercio y que dan origen a legislaciones así como normatividad que va a regular este gran campo del derecho conocido como "Derecho Mercantil".

c) Fuentes formales: las fuentes formales son las que recorren determinados pasos hasta convertirse en marco jurídico-positivo del Derecho Mercantil, tales como:

- Ley Mercantil: la fuente formal por excelencia del Derecho Mercantil es el Código de Comercio 1889 aunque importantes y numerosos de sus capítulos originales han sido derogados para convertirse en leyes algunas de ellas generales y otras especiales. Del Código de 1889 han surgido leyes tales como:

Ley del Contrato de Seguro.

Ley de Instituciones de Crédito.

Ley de Concursos Mercantiles.

Ley General de Títulos y operaciones de Crédito.

Ley de Derecho de Autor.

Ley General de Sociedades Cooperativas.

Ley General de Sociedades Mercantiles.

Ley Monetaria.

Ley del Banco de México.  
 Ley de Instituciones de Crédito.  
 Ley general de Protección al Ahorro Bancario.  
 Ley de la Procuraduría Federal del Consumidor.  
 Ley Federal de Instituciones de Fianzas.  
 Ley del Mercado de Valores.  
 Ley de Aviación Civil.  
 Ley de Navegación.  
 Ley de Inversiones Extranjeras.  
 Ley de Propiedad Industrial.  
 Ley Federal de Correduría Pública.  
 Ley Federal de Competencia Económica.  
 Ley de Comercio Exterior.  
 Ley Aduanera.  
 Ley de Puertos.

Entre muchas otras más, además de reglamentos, circulares, acuerdos, decretos, normas oficiales mexicanas.

- Los usos comerciales: adquieren gran importancia dentro del comercio mundial, debido a la practicidad que caracteriza a los mismos.

Al respecto el Dr. Arellano Rabiela sostiene:

“En el mundo comercial y sobre todo en el bursátil es muy importante, e inclusive, supletoriamente se aplica antes que la legislación civil.”<sup>22</sup>

Por otra parte el Código de Comercio en su artículo 6 BIS señala:

Los comerciantes deberán realizar su actividad de acuerdo a los usos honestos en materia industrial o comercial...

En este orden de ideas el artículo 6 de la Ley de Instituciones de Crédito indica:

---

<sup>22</sup> RABIELA ARELLANO, Sergio, *op. cit.*, p. 15.

En lo no previsto por la presente Ley y por la Ley Orgánica del Banco de México, a las instituciones de banca múltiple se les aplicarán en el orden siguiente:

- I. La legislación mercantil;
- II. Los usos y prácticas bancarios y mercantiles...

- **Jurisprudencia:** es la interpretación de juzgadores para casos concretos en las lagunas de la Ley Mercantil.

- **Tratados Internacionales:** fuentes por demás importantes del Derecho Mercantil, la Suprema Corte de Justicia de la Nación recientemente ha establecido que están a rango constitucional.

Como se mencionó todos los hombres comercian, existe un tráfico mercantil de pueblo a pueblo, es internacional. El ser humano en un intento por hacer más ágiles las transacciones comerciales ha sentido la necesidad de homologar sus instituciones mercantiles, creando importantes tratados que no son otra cosa que acuerdos entre países sobre determinadas materias mercantiles y que tienen aplicación entre los países firmantes.

- **Contratos:** “El contrato es un acuerdo de voluntades de dos o más personas para crear o transmitir derechos y obligaciones de contenido patrimonial.”<sup>23</sup> El contrato es una de las más importantes fuentes del Derecho Mercantil, tan es así que el artículo 78 del Código de Comercio establece al respecto:

En las convenciones mercantiles cada uno se obliga en la manera y términos que aparezca que quiso obligarse, sin que la validez del acto comercial dependa de la observancia de formalidades o requisitos determinados.

- **Principios generales de derecho:** máximas jurídicas que no pueden dejar de observarse, principios axiológicos básicos (justicia, equidad, igualdad, bien común, entre otros).

- **Doctrina:** interpretaciones, puntos de vista y opiniones de los expertos, los más autorizados en materia comercial, no tienen carácter coercitivo pero si

---

<sup>23</sup> ZAMORA Y VALENCIA, Miguel Ángel, Contratos Civiles, décima tercera edición, Porrúa, México, 2012, p. 5.

ejercen poderosa influencia en los juzgadores, legisladores, comerciantes, entre otros, al momento de tratar un asunto de carácter mercantil.

- Interpretación judicial: son las decisiones de los jueces al resolver una controversia de carácter mercantil, en donde tendrán la obligación de hacer una aplicación correcta de los instrumentos jurídicos para resolver adecuadamente una controversia de carácter mercantil.

#### 1.1.4.1 Fundamentos constitucionales

El Derecho Mercantil es federal, cada vez más cercano al internacionalismo. Es fácil comprender que diversos preceptos constitucionales directa o indirectamente hacen referencia al Derecho Mercantil que tanta repercusión tiene en la economía nacional y en las economías particulares de todos los individuos.

- El artículo 5 constitucional establece:

A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, **comercio** o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

- Por su parte el artículo 9 enuncia:

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito.

En este enunciado queda implícita la libertad para asociarse con la finalidad de ejecutar actos de comercio.

- El artículo 28 hace mención expresa de la prohibición de monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos, todo esto sujeto a los términos y condiciones fijados por la legislación, cuestiones todas relativas a la dinámica mercantil.

- A su vez el artículo 73 de la Carta Magna señala:

El congreso tiene facultad:

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, **comercio**, juegos con apuestas



y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la *inversión mexicana*, la regulación de la *inversión extranjera*, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

#### **1.1.4 .2 Leyes mercantiles generales y especiales**

Si bien es cierto que todas las leyes son generales, no debemos confundir nuestro entender, el hablar de esta generalidad es en cuanto a su aplicabilidad, la ley general sobre todas es la que pone criterios genéricos respecto de ciertas materias, tan es así que puede posicionarse en suplencia de las demás, es decir tiene la posibilidad de subsanar las lagunas que las leyes especiales pudieran tener. En materia mercantil tenemos; Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley General de Sociedades Mercantiles, entre otras.

Por su parte las leyes especiales son concebidas para normar situaciones específicas, constituyen un conjunto de normas orientadas a regular sectores particulares. En materia mercantil se encuentra por ejemplo; Ley de Patentes, Ley de marcas, Ley Cambiaria y del Cheque, entre otras.

Con toda precisión el Dr. Díaz Bravo señala que la fuente formal por excelencia del Derecho Mercantil es el Código de Comercio, aunque hay que aclarar que su vigencia se encuentra disminuida pues importantes y numerosos de sus capítulos originales han sido derogados para convertirse en leyes algunas generales y otras especiales.

“A continuación se relacionan las más importantes, pero conviene advertir que no todas son originales, pues en varios casos son abrogatorias de otras que les precedieron:

Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos (LMEUM), 1931.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC), 1932.

Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM), 1934.

Ley Federal de Correduría Pública (LFCP), 1992.

Ley sobre el Contrato de Seguro (LSCS), 1935.

Ley Federal de Instituciones de Fianzas (LFIF), 1935.

Ley de Vías Generales de Comunicación (LVGC), 1940.

Ley de Navegación (LN), 1994.

Ley de Instituciones de Crédito (LIC), 1990.

Ley de Concursos Mercantiles (LCM), 2000.

Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (LCPAF), 1993.”<sup>24</sup>

Existen muchas otras leyes mercantiles, generales y especiales que regulan importantes aspectos de la vida comercial y no conoció el Código de Comercio.

“Se hará una relación de las más importantes:

Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC), 1994.

Ley de Aviación Civil (LAC), 1995.

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LGOAAC), 1985.

Ley de la Propiedad Industrial (LPI), 1991.

Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), 1992.

Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC), 1992.

Ley de Inversión Extranjera (LIE), 1993.

Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA), 1996.

Ley de Comercio Exterior (LCE), 1993.

Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFSMN), 1992.

Ley del Mercado de Valores (LMV), 2006.”<sup>25</sup>

Como se puede observar las leyes antes mencionadas regulan aspectos hoy en día vitales en la vida comercial y que el legislador de nuestro Código de 1889 ni siquiera imagino, con lo que queda demostrado que la vida comercial es

---

<sup>24</sup> DIAZ BRAVO, Arturo, Derecho Mercantil, cuarta edición, Iure editores, México, 2011, p. 26.

<sup>25</sup> *Ídem*.

tan extensa como la imaginación del hombre. Sin lugar a dudas se tendrán que diseñar nuevas leyes e instrumentos jurídicos que requiera la vida comercial momento a momento.

Un caso especial como fuente indudable de derecho mercantil así como del civil ocupan las llamadas *Normas Oficiales Mexicanas (NOM)*, regulatorias del contenido de numerosos contratos mercantiles y la publicidad comercial.

Son expedidas por las secretarías del poder ejecutivo mismas que pueden modificarlas o dejarlas sin efecto cuando lo consideren necesario. Al no ser expedidas por el Congreso de la Unión no son leyes, pero tampoco son reglamentos pues no las expide el Poder Ejecutivo Federal.

El sustento jurídico para la expedición de tales normas es la Ley Federal sobre Metrología y Normalización la cual tiene como uno de sus objetos propiciar la expedición por parte de las dependencias de la administración pública federal de Normas Oficiales Mexicanas (art. 2, II, c), que tienen carácter obligatorio (art. 3, XI) y, como finalidades, las de establecer las características y especificaciones de los productos o procesos que:

...puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente. (Art. 40, I).

Así como:

La determinación de la información comercial, sanitaria, ecológica, de calidad, seguridad e higiene y requisitos que deben cumplir las etiquetas, envases, embalaje y la publicidad de los productos y servicios. (Art. 40, XII).

“Además de lo dicho, la obligatoriedad de tales normas se reitera en las disposiciones”<sup>26</sup> según las cuales:

Todos los productos, procesos, métodos, instalaciones, servicios o actividades deberán cumplir con las Normas Oficiales Mexicanas. (Art. 52).

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 27.

Por ultimo:

En las controversias de carácter civil, mercantil o administrativo,... las autoridades judiciales o administrativas competentes en sus resoluciones deberán tomar como referencia las Normas Oficiales Mexicanas. (Art. 55).

Toda esta estructura normativa configura derecho positivo mercantil de naturaleza especial, pues cada NOM responde a una figura jurídica concreta.

### **1.1.4 .3 Aplicación supletoria del Derecho Civil**

Ninguna ley es perfecta y la materia mercantil no es la excepción, es por eso que en varias leyes mercantiles el legislador remite a las fuentes supletorias.

El Código de Comercio como fuente formal por excelencia ofrece una sencilla solución de supletoriedad que se encuentra en su artículo segundo en donde se expresa:

A falta de disposiciones de este ordenamiento y las demás leyes mercantiles, serán aplicables a los actos de comercio las del derecho común contenidas en el Código Civil aplicable en materia federal.

es por eso que en todas las leyes mercantiles que no tengan mención de supletoriedad, las lagunas serán colmadas por el Código Civil Federal, tal es el caso por ejemplo de la Ley General de Sociedades Mercantiles así como la Ley sobre el Contrato de Seguro.

### **1.1.4 .4 Aplicación supletoria del Derecho Procesal Civil**

El Código de Comercio exige que sean mercantiles los juicios derivados de los actos de comercio. En materia procesal mercantil el artículo 1054 menciona al respecto:

...salvo que las leyes mercantiles establezcan un procedimiento especial o una supletoriedad expresa, los juicios mercantiles se regirán por las disposiciones de este libro y, en su defecto, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles y en caso de que no regule suficientemente la institución cuya supletoriedad se requiera, la ley de procedimientos local respectiva.

### 1.1.4 .5 Usos y costumbres mercantiles

Anteriormente hablamos de los usos y costumbres mercantiles en este apartado además de lo ya mencionado hare algunas observaciones importantes. Según el Diccionario de la Lengua Española (DLE)<sup>27</sup> el uso es definido como:

“Forma del derecho consuetudinario inicial de la costumbre, menos solemne que esta y que suele convivir como supletorio con algunas leyes escritas.”

Por lo anterior el DLE apunta una diferencia de grado colocando a la costumbre como la evolución de los usos mercantiles. La costumbre es la práctica de una conducta implantada por una colectividad y considerada por esta jurídicamente obligatoria, cuenta con dos elementos; el psicológico, definido como la idea de que esa conducta es válida y el subjetivo, establecido como el hecho o repetición suficientemente prolongada de una determinada conducta o proceder social.

“Es importante hacer la observación de que las costumbres mercantiles han encontrado desde siempre, una importante expresión en las compilaciones que los propios comerciantes hacen, de cuando en cuando, de sus prácticas y usos, con la circunstancia de que ellos mismos admiten la voluntaria obligatoriedad de tales recopilaciones, mismas que con frecuencia son adoptadas por los órganos legislativos de los Estados.”<sup>28</sup>

Estas codificaciones son conocidas como *lex mercatoria*, que el autor Jorge Alberto Silva Silva define como:

“...pautas de comportamiento que se originan primariamente en usos y prácticas, y que, en gran medida, han sido compiladas o codificadas por los particulares.”<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Diccionario de la lengua española (DLE), vigésimo tercera edición, 2014., [en línea]. Disponible. <http://dle.rae.es/?id=bBV63BI> Consultado el 20 de enero de 2016. 05:31 P.M.

<sup>28</sup> DIAZ BRAVO, Arturo, *op. cit.*, p. 28.

<sup>29</sup> SILVA SILVA, Jorge Alberto (coord.) *Estudios sobre lex mercatoria* “una realidad internacional”, UNAM-IIJ, México-D.F., 2006, p.279.

Como importantes ejemplos de la *lex mercatoria* se tiene la normatividad internacional en materia de cartas de crédito bancarias y las conocidas como Reglas de York-Amberes, sobre avería gruesa.

#### 1.1.4.6 Jurisprudencia

“Es la interpretación oficial que de la constitución y las leyes realizan los altos tribunales de la federación, se le considera una fuente del derecho, le da un carácter dinámico al derecho.”<sup>30</sup> En el derecho mexicano la jurisprudencia está formada por un reiterado criterio de interpretación judicial de la ley con apego a un esquema configurado por la Ley de Amparo.

El artículo 215 de la Ley de Amparo indica que la jurisprudencia se establece de la siguiente manera:

- a) Reiteración de criterios.
- b) Contradicción de tesis.
- c) Sustitución.

En este orden de ideas la ley señala:

Artículo 216. La jurisprudencia por reiteración se establece por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, o por los tribunales colegiados de circuito.

La jurisprudencia por contradicción se establece por el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Plenos de Circuito.

El artículo siguiente expresa:

Artículo 217. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el pleno, y además para los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

---

<sup>30</sup> BAUTISTA HERNANDEZ, Marcos, Apuntes de Amparo, sin ed., sin Ed., México-D.F.-C.U., septiembre de 2008, p.18

La jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente.

La jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para los órganos mencionados en el párrafo anterior, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás tribunales colegiados de circuito.

La jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

### Enseguida:

Artículo 222. La jurisprudencia por reiteración del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece cuando se sustente un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Artículo 223. La jurisprudencia por reiteración de las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece cuando se sustente un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría de cuando menos cuatro votos.

Artículo 224. Para el establecimiento de la jurisprudencia de los tribunales colegiados de circuito deberán observarse los requisitos señalados en este Capítulo, salvo el de la votación, que deberá ser unánime.

Artículo 225. La jurisprudencia por contradicción se establece al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los Plenos de Circuito o entre los tribunales colegiados de circuito, en los asuntos de su competencia.

Finalmente el artículo 230 establece las reglas que operarán cuando se sustituya la jurisprudencia que por reiteración o contradicción establezcan el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los plenos de circuito, así mismo señala que cuando se resuelva sustituir la jurisprudencia, dicha resolución no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los que se hayan dictado las sentencias que la integraron, ni la que se resolvió en el caso concreto que haya motivado la solicitud.

En materia mercantil la jurisprudencia es la interpretación de juzgadores para casos concretos en las lagunas de la ley mercantil, es fuente de derecho en

cuanto que resuelve casos concretos y establece precedentes para la interpretación de las otras normas.

### **1.1.5 Sujetos del Derecho Mercantil**

El comerciante es el sujeto por excelencia del Derecho Mercantil. El Derecho Mercantil ha experimentado diversas etapas; en un primer momento el comerciante era el eje sobre el cual giraba todo este derecho, después el acto de comercio pasó a ser el núcleo del mismo, actualmente la empresa es el centro de la actividad comercial y del Derecho Mercantil, sin embargo, no puede concebirse el Derecho Mercantil sin el comerciante, sin el que aun hoy con la preponderancia moderna de la empresa no podría materializarse la actividad comercial.

### **1.1.6 Concepto de comerciante**

*Se propone que el comerciante, es la persona que materializa el acto de comercio en el mundo de los negocios, es el sujeto jurídico del Derecho Mercantil.*

“Comerciante viene de mercado y el mercado supone operaciones de compra venta, esto en su concepción original, pero hoy conforme a la legislación son comerciantes no solo los que compran y venden, sino también los que realizan actividades que nada tienen que ver con esto por ejemplo agricultores, industriales, mineros en México son actos de comercio y por consiguiente comerciantes (por capricho del legislador) los que realizan profesionalmente, las actividades relativas a la empresas de construcciones y trabajos públicos, fábricas y manufacturas, transportes, librerías, editoriales y talleres tipográficos, todos los cuales suponen quehaceres de carácter industrial.

También son actos de comercio las empresas mineras y petroleras.”<sup>31</sup>

### **1.1.7 Requisitos para ser comerciante**

Son dos los requisitos que se requieren para adquirir la calidad de comerciante:

---

<sup>31</sup> RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Joaquín, Derecho Mercantil, vigésimo quinta edición, Porrúa, México, 2001, p. 40.



1) Tener capacidad legal para ejercer el comercio. Quienes conforme a la legislación civil tengan capacidad para contratar y obligarse, tendrán capacidad mercantil.

2) Hacer del comercio su ocupación ordinaria. Esto quiere decir que el comerciante debe estar dedicado profesionalmente al ejercicio del comercio, (esto es que el ejercicio del comercio debe ser en nombre y por cuenta propios).

Veamos lo que establece al respecto el artículo 3º del Código de Comercio.

Artículo 3o.- Se reputan en derecho comerciantes:

- I.- Las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria;
- II.- Las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles;
- III.- Las sociedades extranjeras o las agencias y sucursales de éstas, que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio.

El primer apartado establece los requisitos para ser comerciante, estableciendo un criterio objetivo y sustancial tratándose de comerciantes personas físicas: serán comerciantes quienes se dediquen al ejercicio del comercio (ejerzan el acto de comercio el cual es el objeto del Derecho Mercantil), haciendo de él su ocupación ordinaria. Tratándose de sociedades mercantiles el citado artículo establece un criterio formalista: serán comerciantes las sociedades mercantiles constituidas conforme a la ley comercial (lo que importa es la forma, pues ésta atribuye a las sociedades la calidad de comerciantes independientemente de que se dediquen o no al ejercicio del comercio, por el simple hecho de constituirse con arreglo a las leyes mercantiles se les atribuye la calidad de comerciantes), sin importar cuál sea su objeto.

### **1.1.8 Limitaciones al ejercicio del comercio**

La libertad de comercio es enunciada en el artículo 5º constitucional, tal libertad solo se puede acotar por determinación judicial o resolución gubernativa, sin embargo, con escasas salvedades esta libertad resulta utópica, por doquier encontramos obstáculos, prohibiciones y restricciones, solo basta con mirar un poco las leyes en materia de inversión extranjera, de competencia económica, de

operación del crédito, sobre seguro, etc., para encontrar innumerables limitaciones al ejercicio del comercio. Por si esto no fuera suficiente el propio Código de Comercio consigna las que examinaremos enseguida:

a) Inhábiles.

1.- Quebrados no rehabilitados. La Ley de Concursos Mercantiles no sanciona a los quebrados, por lo tanto todo comerciante quebrado, aun en el supuesto de fraude, puede seguir ejerciendo el comercio. Sin embargo, el artículo 12 fracción II del Código de Comercio señala que los quebrados que no hayan sido rehabilitados no podrán ejercer el comercio, estamos aquí en presencia de una contradicción en las legislaciones que evidencia lo anacrónico de lo dispuesto en el Código de Comercio, por lo que habrá que reformarse para estar en sincronía con la Ley de Concursos Mercantiles.

2.- Condenados por delitos patrimoniales. El Código de Comercio en su artículo 12 fracción III enuncia la prohibición para ejercer el comercio a los que por sentencia ejecutoriada hayan sido condenados por delitos contra la propiedad, incluidos los de falsedad, el peculado, el cohecho y la concusión.

3.- Extranjeros carentes de autorización expresa. Sobre el particular el Dr. Díaz Bravo opina:

“La extranjería ha venido constituyendo, en casi todo el mundo, y en nuestro país no podía ser menos, una seria limitante al ejercicio del comercio.”<sup>32</sup>

El artículo 13 del Código de Comercio otorga una aparente libertad a los extranjeros para ejercer el comercio, aunque el mismo precepto establece dos restricciones a esta libertad:

I.- Según lo que se hubiere convenido en los tratados con sus respectivas naciones y;

II.- Con arreglo a las leyes nacionales de extranjería, que son; la Ley de Nacionalidad y la Ley General de Población.

b) Incompatibles.

1.- Corredores públicos. Dado su carácter legal de fedatarios, mediadores,

---

<sup>32</sup> DIAZ BRAVO, Arturo, *op. cit.*, p. 86.

peritos valuadores, asesores y árbitros en materia mercantil evidencia una notoria incompatibilidad para el ejercicio directo del comercio. El artículo 12 fracción I del Código de Comercio y el 20 fracción I de la Ley Federal de Correduría Pública expresan la prohibición para estos sujetos de ejercer el comercio.

2.- Agentes aduanales. La Ley Aduanera no expresa limitación alguna para que estos sujetos ejerzan el comercio.

3.- Notarios Públicos. El artículo 32 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal señala la prohibición a este sujeto de ejercer el comercio, dado que disponen también de las atribuciones mercantiles que se mencionaron para los corredores.

4.- Funciones Judiciales. No existe en Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación restricción para los funcionarios judiciales de ejercer el comercio, únicamente se menciona un impedimento por parte de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, los miembros del Consejo de la Judicatura Federal y los jurados para conocer de los asuntos en caso de ser acreedor, deudor, socio, arrendador o arrendatario, dependiente o principal de alguno de los interesados (artículo 146 fracción XII).

c) Límites a la capacidad para ejercer el comercio.

1.- Menores de edad no emancipados. Conforme a la regla general, la capacidad para realizar actos de comercio es la que resulta del derecho común, esto es, del Código Civil, pues así lo dispone el artículo 5 del Código de Comercio al señalar:

Toda persona que, según las leyes comunes, es hábil para contratar y obligarse, y a quien las mismas leyes no prohíben expresamente la profesión del comercio, tiene capacidad legal para ejercerlo.

“Ahora bien, este ordenamiento civil prescribe la incapacidad natural y legal de los menores de edad, pero también de los mayores disminuidos o perturbados en su inteligencia, e igualmente de los que padezcan alguna afección originada por enfermedad o deficiencia persistente, derivada de ciertas circunstancias especialmente patológicas.

En tales condiciones dicha incapacidad se atenúa grandemente si el menor obtiene la emancipación por razón del matrimonio, sin olvidar que la mayoría de edad se adquiere a los 18 años cumplidos, si bien los efectos de la emancipación por matrimonio previo a la mayoría de edad se conservan, para todos los efectos legales (art. 450, 451, 641, 643, 646 y 647, C. Civ).”<sup>33</sup>

De esto se puede inferir que los menores de edad emancipados pueden ejercer el comercio, con la única salvedad de que mientras sean menores de edad no podrán dedicarse a operaciones que impliquen la enajenación de bienes raíces tal y como lo establece el artículo 643 del Código Civil. Debe tenerse presente que, en cambio, cualquiera que sea la incapacidad, esta es solo de ejercicio, en cambio todos los incapaces pueden asumir el carácter de comerciantes.

2.- Incapaces conforme al derecho común. Como lo expresa el artículo 45 fracción II del Código Civil la otra incapacidad de ejercicio pesa sobre:

Los mayores de edad disminuidos o perturbados en su inteligencia, aunque tengan intervalos lúcidos; y aquellos que padezcan alguna afección originada por enfermedad o deficiencia persistente de carácter físico, psicológico o sensorial o por la adicción a sustancias tóxicas como el alcohol, los psicotrópicos o los estupefacientes...

Conveniente es señalar, de nueva cuenta, que estas incapacidades son solo de ejercicio del comercio, no impiden que el afectado adquiera la calidad de comerciante, que ejercerá por medio de uno o más terceros, con el carácter de factor y dependientes, en orden respectivo, en cuanto auxiliares.

## **1.2 Acto de comercio**

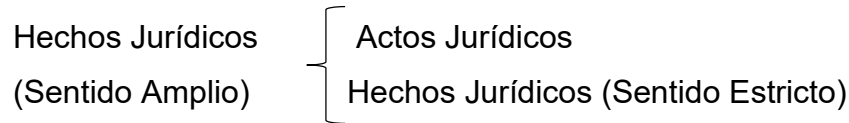
### **1.2.1 Hechos y actos jurídicos**

Los hechos jurídicos están constituidos por aquellas expresiones que no son fruto de la voluntad humana, como las conductas involuntarias y los fenómenos naturales. Ejemplo daños causados a un centro comercial por un terremoto.

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 88.

Los actos jurídicos son producto de la voluntad humana desplegada con la intención de producir consecuencias jurídicas. Ejemplo la constitución de una sociedad mercantil.



Respecto al Derecho Mercantil los actos jurídicos de comercio son fácilmente identificables por ejemplo un contrato de seguro. Sin embargo, a un hecho no es dable atribuirle tal carácter sino solo sus consecuencias, por la sencilla razón de que no interviene la voluntad humana por ejemplo daños causados a un centro comercial por un terremoto no pueden ser calificados como acto de comercio, sin embargo, las consecuencias de este hecho jurídico alcanzaran a la empresa aseguradora del inmueble que tendrá que hacer frente a su obligación estipulada en el contrato de seguro.

### 1.2.2 Definición del acto de comercio

El comercio es una actividad que caracteriza a la humanidad, así como el ser humano es político por naturaleza, también es comerciante por causa natural.

a) En los primeros tiempos el Derecho Mercantil se concibió subjetivamente como el derecho de los comerciantes.

b) En una segunda etapa el Derecho Mercantil a partir del Código de Comercio de Napoleón se estructura objetivamente como el derecho de los actos de comercio.

c) Recientemente un sector importante de la doctrina mercantilista ha pretendido centrarlo en la empresa, pues consideran a esta (la empresa) como núcleo del moderno Derecho Mercantil.

Desde hace bastante tiempo los mercantilistas se han esforzado por encontrar un concepto unitario del acto de comercio, sin embargo, han fracasado en su intento pues el acto de comercio no es una categoría jurídica esencial; la mercantilidad de los actos deriva exclusivamente de la ley. Enseguida examinaré

algunos puntos importantes en el intento de encontrar una definición para el acto de comercio:

En un primer momento los autores franceses pretendieron encontrar la esencia de acto de comercio en el carácter oneroso del acto, en ser actos que producen la circulación de los bienes, y en el carácter especulativo de los actos.

Alfredo Rocco a la cabeza de un sector importante de la doctrina pretendió encontrar la esencia del acto de comercio en la intermediación en el cambio.

En tiempos más recientes en donde la empresa se constituye como el eje del moderno Derecho Mercantil y con la influencia de tratadistas alemanes esta doctrina pretendió definir el acto de comercio como el acto que se ejecuta en masa por las empresas.

Como se observa estos criterios obedecen a determinadas categorías históricas en la evolución del Derecho Mercantil, el Derecho Mercantil es dinámico, muta momento a momento, sus instrumentos jurídicos cambian, es por esto que en la materia mercantil se dificulta lograr una unidad de criterios, sin embargo observemos al respecto.

El acto de comercio es aquel que tiene por esencia la onerosidad, la circulación de los bienes y el carácter especulativo de los actos (doctrinarios franceses en una primera época).

El acto de comercio es aquel que tiene por esencia la intermediación en el cambio o por lo menos el propiciamiento de dicha intermediación. (Un sector importante de la doctrina encabezado por Alfredo Rocco).

El acto de comercio es definido como el acto que se ejecuta en masa por las empresas (tratadistas alemanes).

Estos autores más que proporcionar una definición hacen una descripción de lo que constituye para ellos la esencia del acto de comercio.

Un concepto interesante es el vertido por Daniel Kuri, que está impregnado por una concepción economicista (debo aclarar que muchas de las instituciones –la empresa por ejemplo– que constituyen la materia mercantil tienen una génesis meramente económica, he aquí la dificultad de conceptualizarlos jurídicamente, es por eso que adoptando una posición no estrictamente jurídica he de

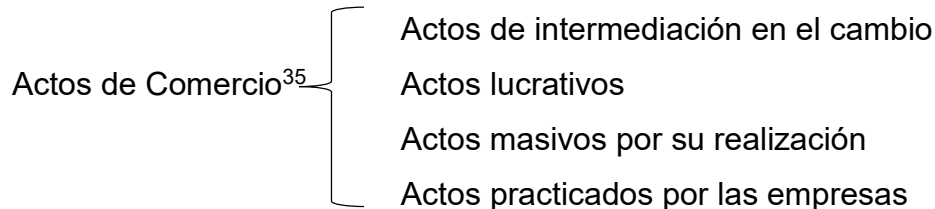
proporcionar algunas definiciones que responden a una concepción meramente económica, pero que se pueden coordinar perfectamente en el ordenamiento mercantil).

“Los actos de comercio, que constituyen la materia mercantil, podemos definirlos como aquellos que tienen por fin la producción, la circulación y el cambio de bienes y servicios económicos con fines de mercado, con estas últimas palabras no se trata de satisfacer una necesidad propia si no ajena.”<sup>34</sup>

Finalmente se propone: *el acto de comercio es la manifestación de la voluntad humana materializada en negociaciones u operaciones generalmente con intención lucrativa y que tienen como propósito la producción, circulación o la intermediación en el cambio de bienes o servicios económicos destinados al mercado en general.*

### 1.2.3 Clasificación de los actos de comercio

El autor Díaz Bravo aunque de manera indirecta propone una clasificación de los actos de comercio a saber:



#### 1.2.3.1 Actos de intermediación en el cambio

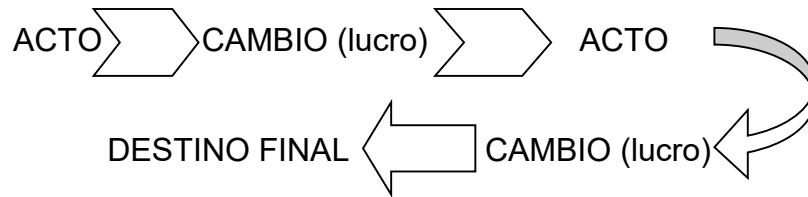
Los actos de intermediación en el cambio se definen como manifestaciones de la voluntad humana generalmente orientados a interponerse entre cada etapa del ciclo de la circulación que tiene la finalidad de producir una ganancia.

### CICLO DE LA CIRCULACIÓN

---

<sup>34</sup> KURI BREÑA ROMERO DE TERREROS, Daniel, Intento de Definición de Acto de Comercio, de Empresa Mercantil y de Comerciante, en Relación con el Proyecto del Libro Primero del Código de Comercio, Editorial Jus, México, 1954, p. 52.

<sup>35</sup> DIAZ BRAVO, Arturo, *op. cit.*, 47-49.



El tratadista italiano Rocco<sup>36</sup> una vez que analizó el artículo 3<sup>a</sup> del Código de Comercio italiano de 1882 semejante al artículo 75 del Código de Comercio proporcióna una clasificación de tales actos que se expone a continuación en concordancia con nuestro artículo 75.

1) De interposición en el cambio de bienes en general, como en la compraventa (fracs. I y II).

2) De interposición en el cambio de servicios, como en los contratos de obra (fracs. VI, VIII, X, XI, XII y XIII).

3) De interposición en el cambio del crédito, como en los contratos bancarios (fracs. XIV).

4) De interposición en el cambio de los riesgos, como en los contratos de seguro (fracs. XVI).

De los actos que facilitan la interposición en el cambio, son ejemplos las fracciones XV, XVII y XVIII.

### 1.2.3.2 Actos lucrativos

Son aquellos realizados con el propósito de ganancia o lucro.

El lucro o ganancia es la diferencia entre el precio de adquisición o el valor intrínseco de un bien y el precio de su enajenación o venta, ese acto de enajenación para adquirir el carácter de comercial, debe ser masivo o reiterado, esto es que debe constituir una actividad habitual del sujeto que de manera automática adquirirá el carácter de comerciante.

Como ejemplos de estos actos de comercio tenemos:

---

<sup>36</sup> ROCCO, Alfredo, Principios de Derecho Mercantil, Editora Nacional, México, 1960, p. 200.



Las adquisiciones, enajenaciones y alquileres verificados con propósito de especulación comercial, de mantenimientos, artículos, muebles o mercaderías, sea en estado natural, sea después de trabajados o labrados;

Las compras y ventas de bienes inmuebles, cuando se hagan con propósito de especulación comercial;

### **1.2.3.3 Actos masivos por su realización**

Son aquellos que se realizan de manera múltiple (en masa) y reiteradamente por comerciantes individual o colectivamente.

La reiterada operación con títulos de crédito (letras de cambio, cheques, pagarés) por una institución de crédito es un ejemplo de estos.

### **1.2.3.4 Actos practicados por las empresas**

Aquellas negociaciones u operaciones de compra, venta o permuta de géneros o mercancías realizados reiteradamente por empresas mercantiles que adquieren esta calidad por declaración legal (fracs V-XI).

Estos actos realizados por las empresas responden generalmente a una concepción económica del comercio

## **1.2.4 Descripción de los actos de comercio contenidos en el artículo 75 del Código de Comercio**

Es obligado hacer referencia al artículo 75 del anacrónico Código de Comercio, que por increíble que parezca aún continua vigente, son muchas las objeciones u opiniones muchas veces diametralmente opuestas de los doctrinarios respecto de cada fracción del multicitado artículo.

Al respecto se señala:

- Es importante hacer notar que este precepto se limita a hacer un elenco de actos de comercio en los que reside la mercantilidad del sistema jurídico, cabe aclarar que la posición de este artículo es enunciativa mas no limitativa respecto de los actos de comercio consignados en él, pues al respecto señala la fracción

XXV que además de los enlistados la ley (Código de Comercio) califica de mercantiles "...cualesquiera otros actos de naturaleza análoga a los expresados en este Código". Y añade que "en caso de duda, la naturaleza comercial del acto será fijada por arbitrio judicial".

- En varias fracciones de este artículo se menciona el vocablo "empresa", que sin dar una definición del mismo nos traslada a una concepción jurídico-económica y jurídico-laboral, así mismo las veces que se menciona el vocablo empresa se hace para referir a ella como acto de comercio, más sin embargo la empresa no es el acto de comercio sino el sujeto (individual o colectivamente) que realiza el acto de comercio.

- La ley establece que los contratos de seguros de toda especie (fracción XVI) se reputan actos de comercio; aquí se *evidencia un anacronismo* en la legislación pues cabe señalar que "si bien la mercantilidad del contrato de seguro está condicionada por su operación empresarial, es necesario precisar que, a partir de la vigencia de la hoy conocida como Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (31 de agosto de 1935), y atento a lo dispuesto por su artículo 5º, los seguros de toda especie solo pueden ser operados por empresas autorizadas al efecto por la SHCP, de donde resulta que todo contrato de seguro configura un acto de comercio, incluso los realizados con las sociedades mutualistas reguladas por la citada LGISMS."<sup>37</sup>

- En la fracción XIX se evidencia una inexactitud, pues los cheques, letras de cambio o remesas de dinero la ley los reputa actos de comercio, sin embargo, no son actos de comercio sino cosas mercantiles.

En este orden de ideas respecto de cada fracción se podría dar una opinión a favor o en contra de lo expresado en la ley. Por el momento solo daré algunos ejemplos donde crea conveniente pues mi intención no es crear polémica respecto a lo establecido, lo único que debemos asimilar es que es un texto vigente

---

<sup>37</sup> DIAZ BRAVO, Arturo, *op. cit.*, p. 53.

y que se debe acatar a lo dispuesto en el mismo es por eso que aunque no este-mos de acuerdo con alguno de los actos de comercio a los que la ley les da ese carácter debemos asimilarlos, pues así lo dispone la norma que es letra que se debe acatar. Las objeciones pertinentes, adiciones o reformas corresponden al legislador realizarlas, además debemos recordar que el Derecho Mercantil por naturaleza se configura consuetudinariamente debido a su carácter dinámico y de evolución momento a momento, así que no debemos preocuparnos pues los anacronismos y lagunas legales rápidamente serán colmadas por nuevos instru-mentos e instituciones jurídicas creadas en el día a día en la dinámica comercial.

El artículo 75 del Código de Comercio vigente señala:

La ley reputa actos de comercio:

- I.- Todas las adquisiciones, enajenaciones y alquileres verificados con propósito de especulación comercial, de mantenimientos, artículos, muebles o mercaderías, sea en estado natural, sea después de trabajados o labrados;
- II.- Las compras y ventas de bienes inmuebles, cuando se hagan con dicho propósito de especulación comercial;
- III.- Las compras y ventas de porciones, acciones y obligaciones de las sociedades mercantiles;
- IV.- Los contratos relativos y obligaciones del Estado ú otros títulos de crédito corrien-tes en el comercio;
- V.- Las empresas de abastecimientos y suministros;
- VI.- Las empresas de construcciones, y trabajos públicos y privados;
- VII.- Las empresas de fábricas y manufacturas;
- VIII.- Las empresas de trasportes de personas o cosas, por tierra o por agua; y las empresas de turismo;
- IX.- Las librerías, y las empresas editoriales y tipográficas;
- X. Las empresas de comisiones, de agencias, de oficinas de negocios comerciales, casas de empeño y establecimientos de ventas en pública almoneda;
- XI.- Las empresas de espectáculos públicos;
- XII.- Las operaciones de comisión mercantil;
- XIII.- Las operaciones de mediación de negocios mercantiles;
- XIV.- Las operaciones de bancos;
- XV.- Todos los contratos relativos al comercio marítimo y a la navegación interior y exterior;
- XVI.- Los contratos de seguros de toda especie;

- XVII.- Los depósitos por causa de comercio;
  - XVIII.- Los depósitos en los almacenes generales y todas las operaciones hechas sobre los certificados de depósito y bonos de prenda librados por los mismos;
  - XIX.- Los cheques, letras de cambio o remesas de dinero de una plaza a otra, entre toda clase de personas;
  - XX.- Los vales ú otros títulos a la orden o al portador, y las obligaciones de los comerciantes, a no ser que se pruebe que se derivan de una causa extraña al comercio;
  - XXI.- Las obligaciones entre comerciantes y banqueros, si no son de naturaleza esencialmente civil;
  - XXII.- Los contratos y obligaciones de los empleados de los comerciantes en lo que concierne al comercio del negociante que los tiene a su servicio;
  - XXIII.- La enajenación que el propietario o el cultivador hagan de los productos de su finca o de su cultivo;
  - XXIV. Las operaciones contenidas en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito;
  - XXV.- Cualesquiera otros actos de naturaleza análoga a los expresados en este código.
- En caso de duda, la naturaleza comercial del acto será fijada por arbitrio judicial.

### **1.2.5 El acto mixto**

Hay ocasiones en las que al celebrarse un negocio jurídico, normalmente un contrato bilateral en el que se establecen prestaciones recíprocas, una de las partes realiza un acto de comercio y la otra un acto puramente civil, pongamos el siguiente ejemplo; un comprador adquiere un libro en una empresa editorial, para el comprador será un acto civil mientras que para el comerciante titular de la empresa tendrá naturaleza mercantil pues realiza sin lugar a dudas un acto de los denominados de comercio, en este ejemplo estamos en presencia de los denominados actos mixtos, o “actos unilateralmente mercantiles”.

En cuanto a la aplicación del derecho en relación a los actos mixtos el Código de Comercio en su artículo 1050 establece una solución procesal:

Cuando conforme a las disposiciones mercantiles, para una de las partes que intervienen en un acto, éste tenga naturaleza comercial y para la otra tenga naturaleza civil la controversia que del mismo se derive se regirá conforme a las leyes mercantiles.

Sin embargo, deja en el limbo la naturaleza del acto por lo que para una de las partes será mercantil y para la otra civil, aunque el procedimiento para las dos partes será la vía mercantil, es importante establecer en el Código que los actos de comercio, sean o no comerciantes los que los ejecuten se consideraran mercantiles para las dos partes en cuanto a su naturaleza y al procedimiento, por el hecho de adquirir la calidad de acto de comercio por enunciación en la legislación (Código de Comercio art. 75), o por resolución judicial.

### **1.3 La empresa**

#### **1.3.1 Concepto de empresa**

Se advierte que el concepto de empresa es opinable y controvertido y se puede apreciar una amplia variedad de conceptos.

En diversas leyes se hace una referencia a la empresa:

El Código de comercio refiere a la empresa en diversas partes de su articulado, básicamente en su artículo 75 que enumera a los actos de comercio, en los cuales se enuncia a la empresa, aunque no nos define lo que es una empresa ni lo que es un acto de comercio.

La Ley Federal del Trabajo en el artículo 16 señala:

...se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios.

En la Ley General de Sociedades Mercantiles no se menciona el término de empresas, sin embargo, tradicionalmente se ha dicho que una sociedad mercantil es una empresa.

La Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones (D.O. 20 de diciembre de 1996) señala que por empresa se entenderá a las personas físicas o morales que realicen actividades comerciales, industriales o de servicios, en uno o varios establecimientos, con exclusión de locatarios de mercados públicos que realicen exclusivamente ventas al menudeo, y personas físicas que efectúen actividades empresariales en puestos fijos o semifijos ubicados en la vía pública, o como vendedores ambulantes (art. 2., frac. II). Esta ley ha sido abrogada (D.O.

20 de enero de 2005), quedando excluido el término de empresa y solo haciendo mención (artículo 2., fracs. III y IV) a los conceptos de comerciantes e industriales respectivamente:

III. Comerciantes: las personas físicas y morales con actividades empresariales que realicen actividades de comercio, servicios y turismo que se encuentren establecidos y sujetos a un régimen fiscal.

IV. Industriales: las personas físicas y morales con actividades empresariales que realicen actividades industriales, extractivas, de transformación y sus servicios que se encuentren establecidos y sujetos a un régimen fiscal.

Es importante observar que tanto en la anterior ley como en la vigente, se excluye a las personas que realizan actividades empresariales de manera informal. Quienes no encuadraban conforme a la antigua ley en el concepto de empresa y en la nueva en el término de comerciante o industrial, quedando excluido de ciertas prerrogativas. Al respecto desde una perspectiva personal y en concordancia estricta con el concepto que de empresa he configurado, considero que esta ley debe reformarse y dar cabida a los comerciantes informales como comerciantes e industriales (pues en sentido estricto lo son, aunque operan en la informalidad y estén excluidos de la definición legal), esto debido a que pueden ser poderoso impulso al desarrollo económico nacional si se encuadran correctamente. La realidad social ha cambiado y avanza a un ritmo más acelerado que el sistema jurídico y el sistema jurídico debe ser producto de la necesidad social y no a la inversa, además el concepto de empresario que tradicionalmente se conocía ha roto paradigmas, los esquemas así como modelos de empresarios, empresas, comerciantes e industriales que desde siempre se han aplicado han pasado a ser archivo histórico, debemos dar paso a una apasionante y efervescente nueva realidad económica que no puede ser ya ajena al desarrollo global.

El Código Fiscal en su artículo 16 enuncia lo que se entenderá por actividades empresariales a saber:

1.-Las comerciales, que son las que tienen tal carácter de conformidad con la legislación federal y no están comprendidas en la enumeración siguiente;

2.-Las industriales entendidas como la extracción, conservación o transformación de materias primas, acabado de productos y elaboración de satisfactores;

3.-Las agrícolas, excepto la transformación industrial de sus productos;

4.-Las ganaderas, excepto la transformación industrial de sus productos;

5.-Las de pesca, excepto la transformación industrial de sus productos;

6.-Las silvícolas, excepto la transformación industrial de sus productos.

Acto seguido expresa:

Se considera empresa la persona física o moral que realice las actividades a que se refiere este artículo, ya sea directamente, a través de fideicomiso o por conducto de terceros.

En la Ley Federal de Competencia Económica no hay un concepto de empresa, más bien tenemos definidos en su artículo 3 fracción I a los agentes económicos, que pueden ser personas físicas o morales, con o sin fines de lucro, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, cámaras empresariales, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos, o cualquier otra forma de participación en la actividad económica, esta definición de agentes económicos me parece bastante concreta y para efectos de esta investigación vamos a tomarla de esta Ley de manera literal.

En la Ley de Concursos Mercantiles (art. 4ª frac. II) vamos a encontrar definido al comerciante como la persona física o moral que tenga ese carácter conforme al Código de comercio, comprendiendo en el concepto al patrimonio fideicomitado cuando se afecte a la realización de actividades empresariales, también incluye las sociedades agrupadas, sean controladoras o controladas, asimismo en el artículo 5 de esta Ley tenemos definido al pequeño comerciante que son aquellos cuyas obligaciones vigentes y vencidas, en conjunto, no superen el equivalente a 400 mil Unidades de inversión (UDIs).

Ahora veamos algunos conceptos de doctrinarios.

Para el Dr. Jorge Zaldívar:

“La empresa es un término económico, aquel efecto que genera riqueza, fenómeno generador de recursos desde un análisis puramente económico.”<sup>38</sup>

La Dra. Elvia Arcelia Quintana Adriano señala:

“La empresa debe considerarse como el eje en el que gira todo el mecanismo económico-jurídico cuya función consiste en combinar todos sus elementos para obtener un mayor rendimiento.”<sup>39</sup>

El autor Mantilla Molina asimila empresa y negociación, en su Derecho Mercantil define a la negociación mercantil como:

“...conjunto de cosas y derechos combinados para obtener u ofrecer al público bienes o servicios, sistemáticamente y con propósitos de lucro.”<sup>40</sup>

El maestro Barrera Graf define:

“La empresa consiste en el conjunto de personas y cosas organizadas por el titular, con el fin de realizar una actividad onerosa, generalmente lucrativa de producción o de intercambio de bienes o de servicios destinados al mercado.”<sup>41</sup>

El jurista Acosta Romero opina al respecto, la empresa es:

“La organización de capital, trabajo y elementos de la naturaleza, para producir bienes o servicios”.<sup>42</sup>

---

<sup>38</sup> ZALDIVAR VAZQUEZ, Jorge citado en BAUTISTA HERNANDEZ, Marcos, Apuntes Derecho Empresarial, sin ed., sin Ed., México-D.F-C.U., 19 de agosto de 2009, p. 1.

<sup>39</sup> QUINTANA ADRIANO, ELVIA ARCELIA, *op. cit.*, p. 335.

<sup>40</sup> MANTILLA MOLINA, Roberto L, *op. cit.*, p. 105.

<sup>41</sup> BARRERA GRAF, Jorge, Instituciones de Derecho Mercantil, primera edición, 3ª reimpresión, Porrúa, México, 1999, p. 82.

<sup>42</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Nuevo Derecho Mercantil, Porrúa, México, 2000, p. 251.



Finalmente sin formular un concepto propio el doctrinario Díaz Bravo<sup>43</sup> en su Derecho Mercantil enumera tres características fundamentales de toda empresa.

1.- El conjunto de cosas y derechos está armónicamente ordenado y sistematizado.

2.- La titularidad y organización de todos los elementos de la empresa corresponden al empresario o comerciante.

3.- El conjunto de cosas y derechos es objeto de reconocimiento y protección legal.

Mi intención de enlistar variadas y suficientes definiciones es dar por asentado que no existe un concepto unitario en cuanto a la conceptualización de empresa, ni las leyes ni los doctrinarios tanto en materia económica como jurídica han logrado un concepto global en cuanto a esta institución del Derecho Mercantil, sin embargo, basta con tener un marco de referencia al respecto.

La empresa no puede ser definida jurídicamente porque su génesis no es jurídica sino económica.

Los elementos que constituyen la empresa por separado si encuentran una conceptualización y encuadre jurídico.

En este sentido propongo:

*La empresa es un ente económico constituido por un conjunto de elementos (personales, materiales, incorpóreos) estructurados sistemáticamente el titular con la intención de generar utilidad por medio de la producción, o intermediación en el cambio de bienes o servicios destinados a circular en el mercado.*

### **1.3.2 Naturaleza jurídica de la empresa en México**

El autor Díaz Bravo expresa:

“La empresa es una universalidad de bienes, una universalidad de hecho pues se constituye por voluntad de su titular, quien responde de sus deudas comerciales incluso con su

---

<sup>43</sup> DIAZ BRAVO, Arturo, *op. cit.*, p. 118.

patrimonio civil, y de sus deudas civiles, con dicho patrimonio y con los bienes afectos a la empresa.”<sup>44</sup>

### **1.3.3 Marco constitucional de la regulación de la empresa**

En el contexto nacional en el que se desarrolla la empresa, se regula bajo los fundamentos de los artículos 25, 26, 27 y 28.

1.- El artículo 25 constitucional señala aspectos importantes referentes a la empresa a saber:

- a) Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional.
- b) Planeación, conducción, coordinación y orientación por el Estado de la actividad económica nacional.
- c) En la economía nacional podrán concurrir los sectores público, privado y social.
- d) Con la finalidad de que el sector privado contribuya al desarrollo nacional el Estado alentará y protegerá a la actividad económica de los particulares.
- f) Control público de las áreas estratégicas e impulso y organización de las áreas prioritarias.

2.- El artículo 26 señala:

a) El Estado organizara un sistema de planeación democrática que:

...imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

b) Los fines del “Proyecto Nacional” establecidos en la Constitución determinarán los objetivos de la planeación, que será democrática en donde participaran los diversos sectores sociales.

c) Este precepto establece también la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetaran los programas de la administración pública federal.

---

<sup>44</sup> *Ídem.*

e) El Ejecutivo Federal establecerá los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática. La ley de planeación, determinara las bases para la celebración de convenios de coordinación con los gobiernos de las Entidades Federativas así como la inducción y la concertación de acciones con los particulares para su elaboración y ejecución.

f) El Congreso de la Unión tendrá la intervención que señala la ley.

3.- El artículo 27 hace referencia al sector privado respecto de sus propiedades al respecto observemos:

a) La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

b) Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

c) Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos... los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

d) Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros...

e) En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal.

f) En radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

g) Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos

h) Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

i) La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos, sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

En resumen podemos observar que este articulado afecta directamente a las empresas individuales o colectivas pues en él se norman aspectos importantes respecto de propiedades de las mismas así como la determinación de las áreas en las que el empresariado (público o privado) podrá participar.

Además en algunas de sus fracciones se configura el sistema trimodal de la propiedad en el sistema jurídico mexicano (propiedad pública, propiedad privada y propiedad social), confirmando su ubicación en el sistema de economía mixta.

4.- “Puede estimarse que, en nuestro devenir constitucional, uno de los preceptos más controvertidos ha sido el artículo 28. El corazón de nuestro sistema económico mixto radica en él, como paradigma innegable, toda vez que su contenido, aflora la pugna y la conciliación dialéctica del poder del mercado y del

intervencionismo estatal.”<sup>45</sup> Respecto de este artículo examinemos algunos elementos importantes:

- a) Se prohíben los monopolios.
- b) Defensa de la libre concurrencia en contra de los excesos del mercado.
- c) Las leyes fijaran las bases para que se señalen precios máximos e imposición de modalidades a la distribución de artículos necesarios para la economía nacional y el consumo popular.
- d) Se protege legalmente a los consumidores.
- e) Autorización de monopolios estatales en áreas estratégicas:  
Correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.
- f) Comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional.
- g) El Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.
- h) El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.
- i) El Estado tendrá un banco central.
- j) Constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes.

---

<sup>45</sup> ZARKÍN CORTÉS, Sergio Salomón, Derecho Corporativo, Porrúa, México, 2003, p. 124.

k) No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores.

l) Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

m) Los sectores social y privado pueden participar en todas aquellas actividades económicas prioritarias, no estratégicas, de acuerdo con las disposiciones constitucionales pertinentes.

n) Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.

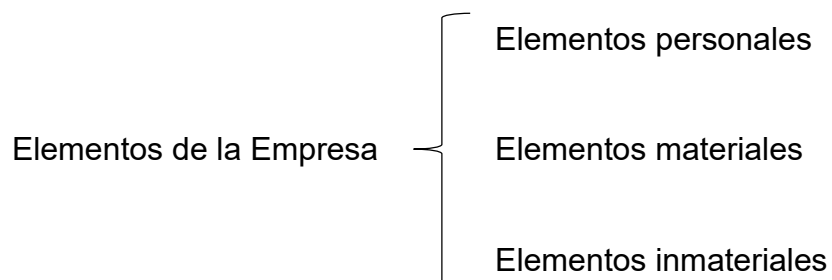
### **1.3.4 Mercantilidad de la empresa**

La mercantilidad de la empresa se configura por dos elementos:

- 1.- Realizar actos de comercio con propósito de lucro
- 2.- Masiva operación de actos de comercio por la negociación.

### **1.3.5 Elementos de la empresa**

Hay variadas clasificaciones respecto de los elementos de la empresa dependiendo de las opiniones de los autores, sin embargo, aunque con diversos nombres todas concurren en que la empresa está constituida por elementos personales, elementos materiales y elementos incorpóreos o inmateriales.



### 1.3.5.1 Elementos personales

Para que una empresa pueda funcionar se requiere imprescindiblemente de un elemento humano que fungirá individualmente en el caso de la empresa individual en la cual el empresario mismo constituye el eje en torno del cual girarán todos los demás, en cambio si se trata de una empresa social su administrador o administradores y, frecuentemente su director, gerente o gerentes, los primeros como factores y los segundos con el carácter de dependientes (ver artículos 309 C.Com y 142, 145,146 de la LGSM).

El artículo 44 del Código de Comercio señala al respecto:

Se reputarán factores los que tengan la dirección de alguna empresa o establecimiento fabril o comercial, o estén autorizados para contratar respecto a todos los negocios concernientes a dichos establecimientos o empresas, por cuenta y en nombre de los propietarios de los mismos.

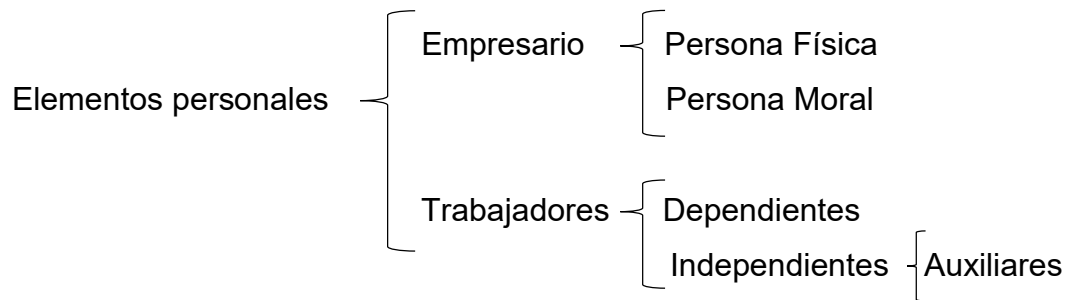
Se reputarán dependientes los que desempeñen constantemente alguna o algunas gestiones propias del tráfico, en nombre y por cuenta del propietario de éste. Todo comerciante en el ejercicio de su tráfico, podrá constituir factores y dependientes.

En lo que refiere al tema en cuestión; los artículos 142, 145 y 146 de la Ley General de Sociedades Mercantiles establecen:

Artículo 142 LGSM: La administración de la sociedad anónima estará a cargo de uno o varios mandatarios temporales y revocables, quienes pueden ser socios o personas extrañas a la sociedad.

Artículo 145 LGSM: La Asamblea General de Accionistas, el Consejo de Administración o el Administrador, podrá nombrar uno o varios Gerentes Generales o Especiales, sean o no accionistas. Los nombramientos de los Gerentes serán revocables en cualquier tiempo por el Administrador o Consejo de Administración o por la Asamblea General de Accionistas.

Artículo 146 LGSM: Los Gerentes tendrán las facultades que expresamente se les confieran; no necesitarán de autorización especial del Administrador o Consejo de Administración para los actos que ejecuten y gozarán, dentro de la órbita de las atribuciones que se les hayan asignado, de las más amplias facultades de representación y ejecución.

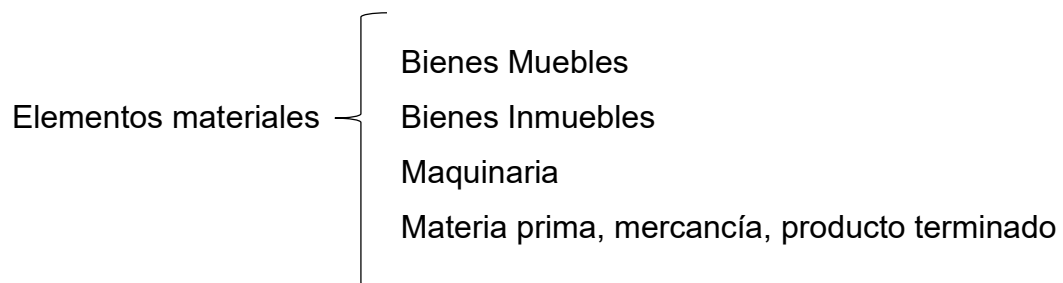


Además del empresario individual o colectivamente se requieren trabajadores ya sean dependientes o independientes de la empresa, los primeros serán aquellos que presten sus servicios única y exclusivamente a una sola empresa, ya sea con un contrato directamente con la empresa o por medio de una agencia colocadora; sea cual sea la relación laboral los considero elementos humanos de la empresa en la que está su lugar de trabajo.

Los trabajadores independientes son aquellos que prestan sus servicios a varias empresas y su lugar de trabajo generalmente no se localiza en la residencia de la empresa.

### 1.3.5.2 Elementos materiales

Dentro de los elementos materiales se tiene a todos bienes tangibles que se encuentran dentro del activo de las empresas (inmuebles, muebles, maquinaria, materia prima, mercancía, producto terminado) sean o no propiedad de la empresa pues los puede estar aprovechando bajo los conceptos de arrendamiento, comodato, usufructo, depósito o consignación

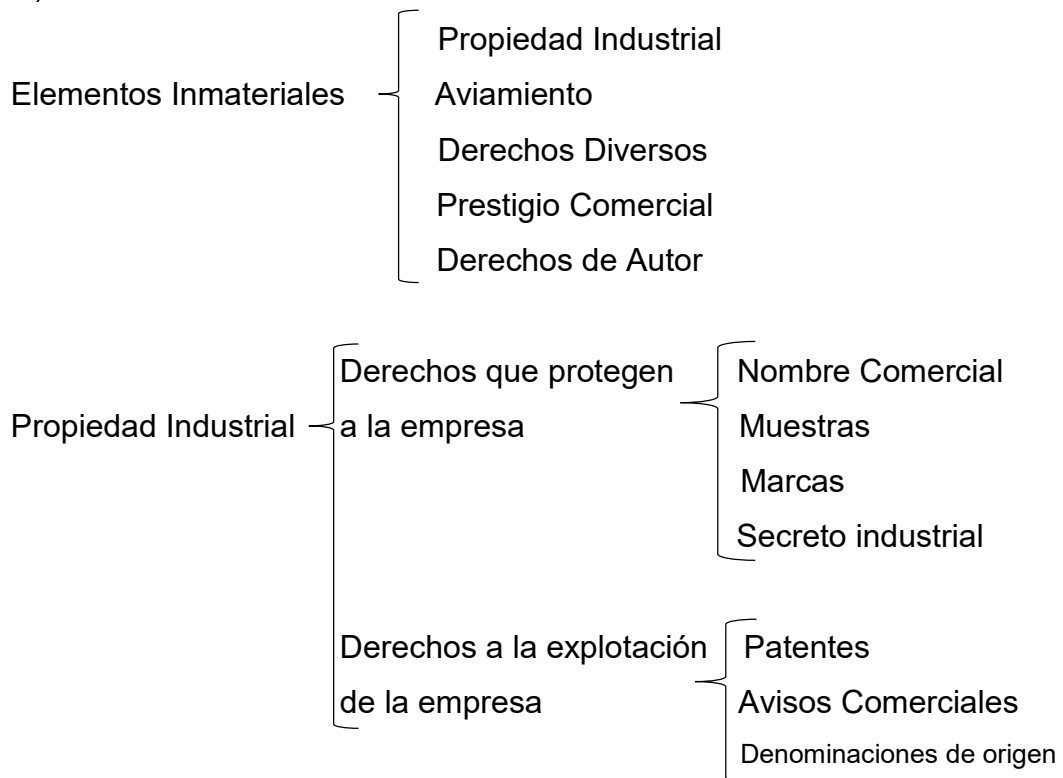




### 1.3.5.3 Elementos incorpóreos

Por consecuencia natural los elementos incorpóreos de la empresa son los que no podemos tocar, lo intangible; producto de la inteligencia, de la mente humana. En ciertos casos pueden tener un valor tan grande que constituyen por si solos la esencia lucrativa de la empresa sin los cuales la empresa no tendría razón de ser (un claro ejemplo de esta afirmación la tenemos en las empresas de software, que han hecho verdaderas fortunas producto del intelecto humano aplicado al desarrollo de productos de alto valor agregado que se han esparcido por el mundo generando grandes beneficios para el desarrollo de la humanidad y ganancias millonarias para sus propietarios).

Para que estos elementos se manifiesten expresa el Dr. Díaz Bravo: "...precisan indefectiblemente de medios materiales, *corpus mechanicum*, idóneos: tipografías, impresos, aparatos, equipos eléctricos o electrónicos audiovisuales, etcétera)."<sup>46</sup>



<sup>46</sup> DIAZ BRAVO, Arturo, *op. cit.*, p. 122.

### **1.3.6 El establecimiento**

El establecimiento es el local donde se ubica la empresa o sea donde se instala y desarrolla su actividad mercantil, este establecimiento puede ser un elemento material (elementos de la empresa-materiales-inmuebles) de la empresa y formar parte de su activo como bien inmueble o un derecho (elementos de la empresa-inmateriales-derechos diversos-arrendamiento) si es que el establecimiento se aprovecha por medio de un contrato de arrendamiento que es lo más común.

El establecimiento puede dividirse en establecimiento principal que será el primario y sucursales que denominaremos establecimientos secundarios.

Algunas leyes mencionan al respecto:

La Ley Federal del Trabajo reputa como establecimiento:

...la unidad técnica que como sucursal, agencia u otra forma semejante, sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa. (art.16).

El Código Fiscal Federal (art. 16) señala que se entenderá por establecimiento cualquier lugar de negocios en el que se desarrollen parcial o totalmente, las actividades empresariales que el citado precepto enuncia.

El lugar donde se establece la empresa da lugar a numerosos efectos jurídicos, entre otros en razón de este podremos determinar la competencia judicial y registral en los negocios en que la empresa interviene, en relación a la materia fiscal es el establecimiento el que determinara el domicilio fiscal tanto de personal físicas como morales. De acuerdo al lugar en donde se encuentre su asiento principal de negocios.

### **1.3.7 El derecho de arrendamiento**

El arrendamiento (elementos de la empresa-inmateriales-derechos diversos-arrendamiento) es conocido también como derecho de propiedad comercial. El destacado jurista y político español Don Rafael de Pina Vara emite su concepto sobre el derecho de arrendamiento a saber:

“...es el conjunto de derechos reconocidos al empresario sobre el local arrendado en el cual se encuentra ubicada su empresa (establecimiento).”<sup>47</sup>

El empresario al aperturar la negociación va a determinar el lugar donde lleva a cabo sus actividades el local puede ser propio o disponer de el en base a un contrato de arrendamiento que genera a su vez el derecho que es conocido con el mismo nombre.

En nuestro sistema jurídico el arrendamiento es regulado por el derecho común. El Código civil en su artículo 2398 establece que se limitara a veinte años el término de los arrendamientos de fincas destinadas al comercio o a la industria.

### **1.3.8 El nombre comercial**

El nombre comercial (elementos de la empresa-inmateriales-propiedad industrial-derechos que protegen a la empresa-nombre comercial) es el de una empresa o establecimiento industrial, comercial o de servicios, no debe confundirse con el nombre civil del comerciante persona física, o con la denominación o razón social de la persona moral empresaria, aunque sean idénticos, en otras palabras el nombre comercial es el nombre de una cosa –empresa-.

El nombre comercial lo encontramos regulado del artículo 105 al 112 de la Ley de Propiedad Industrial.

### **1.3.9 Los avisos comerciales**

El artículo 100 de la Ley de Propiedad Industrial establece:

Se considera aviso comercial (elementos de la empresa-inmateriales-propiedad industrial-derechos a la explotación de la empresa-avisos comerciales) a las frases u oraciones que tengan por objeto anunciar al público establecimientos o negociaciones comerciales, industriales o de servicios, productos o servicios, para distinguirlos de los de su especie.

---

<sup>47</sup> DE PINA VARA, Rafael, *op. cit.*, p. 30.

Los avisos comerciales encuentran su regulación del artículo 99 a 104 de la Ley de Propiedad Industrial.

### **1.3.10 Las marcas**

Se entiende por marca (elementos de la empresa-inmateriales-propiedad industrial-derechos que protegen a la empresa-marcas) a todo signo visible que distinga productos o servicios de otros de su misma especie o clase en el mercado.

Las marcas pueden manifestarse gráficamente (letras, palabras, dibujos, diseños) o plásticamente (formas de envases), las marcas se dividen tradicional y doctrinalmente en dos clases: las industriales y las comerciales. Las primeras son las empleadas por el productor de las mercancías; las segundas, por el que las vende, que puede añadir su propia marca a la del productor, sin embargo, es frecuente emplear la expresión marca industrial englobando las dos clases.

Sobre este tema el autor Mantilla Molina afirma:

“No le basta al comerciante identificar su negociación por medio de un nombre, que combinado con dibujos y exteriorizado constituye la muestra que guía al público hacia el establecimiento respectivo, sino que le interesa que las mercancías que produce o expende puedan ser fácilmente distinguidas de otras similares, fomentar así el incremento de la demanda del producto por parte de aquellos grupos que aprecian sus peculiares cualidades.”<sup>48</sup>

En la legislación mexicana encontramos su regulación de los artículos 87 a 98 bis 9 y el procedimiento para el registro de las mismas del artículo 113 al 135 de la Ley de Propiedad Industrial.

### **1.3.11 Franquicia**

La franquicia (elementos de la empresa-inmateriales-propiedad industrial-derechos que protegen a la empresa-marcas-licencia de uso de marca-franquicia) es una licencia de uso de una marca otorgada por escrito, lo que le da el

---

<sup>48</sup> MANTILLA MOLINA, Roberto L, *op. cit.*, p. 119.

signo característico es que además de se transmiten conocimientos técnicos o se proporciona asistencia técnica, para que la persona a quien se le concede pueda producir o vender bienes o prestar servicios de manera uniforme y con los métodos operativos, comerciales y administrativos establecidos por el titular de la marca, tendientes a mantener la calidad, prestigio e imagen de los productos o servicios a los que ésta distingue.

La regulación de la franquicia se encuentra en los artículos 142 al 142 bis 3 de la Ley de Propiedad Industrial.

### **1.3.12 Marcas colectivas**

La marca colectiva (elementos de la empresa-inmateriales-propiedad industrial-derechos que protegen a la empresa-marcas-marcas colectivas) es aquella que las asociaciones o sociedades de productores, fabricantes, comerciantes o prestadores de servicios, legalmente constituidas, soliciten se registre para distinguir, en el mercado, los productos o servicios de sus miembros respecto de los productos o servicios de terceros. La marca colectiva no podrá ser transmitida a terceras personas y su uso quedará reservado a los miembros de la asociación.

Las marcas colectivas se registrarán, en lo que no haya disposición especial, por lo establecido en la Ley para las Marcas.

Los preceptos que regulan las marcas los encontramos de los artículos 87 a 98 bis 9 y el procedimiento para el registro de las mismas del artículo 113 al 135 de la Ley de Propiedad Industrial.

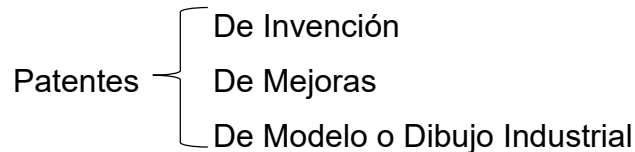
### **1.3.13 Las patentes**

En primer lugar es preciso señalar que un invento o invención es toda creación humana que permita transformar la materia o la energía que existe en la naturaleza, para su aprovechamiento por el hombre y satisfacer sus necesidades concretas.

Toda invención se puede patentar.

“Se llama patente (elementos de la empresa-inmateriales-propiedad industrial-derechos de explotación de la empresa-patentes) tanto el derecho de aprovechar, con exclusión de cualquier persona, bien un invento o sus mejoras, bien un modelo industrial, así como el documento (título) que expide el Estado para acreditar tal derecho.”<sup>49</sup>

Con base en el anterior concepto, las patentes son de tres clases a saber:



La ley (art. 9 LPI) dispone que la persona física que realice una invención, modelo de utilidad o diseño industrial, o su causahabiente, tendrán el derecho exclusivo de su explotación en su provecho, por sí o por otros con su consentimiento. Este derecho se otorgara a través de una patente, los titulares de una patente podrán ser personas físicas o morales.

La patente tiene una vigencia de veinte años.

El Estado por conducto de la Dirección de la Propiedad Industrial que depende de la Secretaria de Industria y Comercio tiene la obligación de expedir una patente al inventor o diseñador si se satisfacen los lineamientos que la dependencia solicita.

Requisitos de patentabilidad de las invenciones:

a) Novedad, para lo cual se considerara el estado de técnica en la fecha de presentación de la solicitud de patente o de fecha de prioridad reconocida. Se considera estado de técnica el conjunto de conocimientos técnicos que se han hecho públicos mediante una descripción oral o escrita, por la explotación o por cualquier otro medio de difusión o información, en el país o en el extranjero.

b) Actividad inventiva, definida como el proceso creativo cuyos resultados no se deduzcan del estado de la técnica en forma evidente para un técnico de la materia.

---

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 121.

c) Aplicación industrial, es decir la posibilidad de que cualquier producto o proceso, sea producido o utilizado en cualquier rama de la actividad económica.

Las patentes confieren los derechos siguientes:

- 1.- El derecho exclusivo de su explotación o provecho.
- 2.- El derecho de autorizar a otros la utilización de la patente concedido mediante una licencia.
- 3.- La transmisión total o parcial de sus derechos.
- 4.- El derecho a ser mencionado como autor en la patente y también el derecho de oponerse en tal mención.

La patente además impone cargas y obligaciones a su titular:

- a).- Pago de derechos para mantener su vigencia, bajo pena de caducidad.
- b).- Fundamentalmente la explotación de la invención.

Las consecuencias del incumplimiento de la obligación de explotación son las siguientes:

1.- Licencias obligatorias: si tres años después del otorgamiento de la patente, o cuatro años de la presentación de la solicitud, lo que ocurra más tarde, la patente no ha sido explotada, cualquier persona podrá solicitar a la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial la expedición de una licencia obligatoria.

2.- Caducidad:

- Si dos años después de haberse concedido la primera licencia obligatoria, el titular de la patente no comprueba su explotación o la existencia de una causa justificada que la impida, la SECOFI podrá declarar la caducidad de la patente, que va a tener como efecto que los derechos amparados por la patente pasan a dominio público.

- El vencimiento de la vigencia de la patente es asimismo supuesto de caducidad.

- Por causas de emergencia o seguridad nacional la SECOFI puede concesionar licencias de utilidad pública.

La invasión de los derechos que otorga una patente se sanciona penalmente.

Encontramos preceptos reguladores de las patentes en la Ley de Propiedad industrial de los artículos 15 al 26 principalmente.

#### **1.3.14 Los modelos de utilidad**

Se consideran modelos de utilidad (elementos de la empresa-inmateriales-derechos diversos-modelos de utilidad) los objetos, utensilios, aparatos o herramientas que, como resultado de una modificación en su disposición, configuración, estructura o forma, presenten una función diferente respecto de las partes que lo integran o ventajas en cuanto a su utilidad.

Serán registrables los modelos de utilidad que sean nuevos y susceptibles de aplicación industrial.

El registro de los modelos de utilidad tendrá una vigencia de diez años improrrogables, contada a partir de la fecha de presentación de la solicitud y estará sujeto al pago de la tarifa correspondiente.

Los modelos de utilidad están regulados de los artículos 27 al 29 de la Ley de Propiedad Industrial.

#### **1.3.15 Los diseños industriales**

La ley establece que serán registrables los diseños industriales (elementos de la empresa-inmateriales-derechos diversos-diseños industriales) que sean nuevos y susceptibles de aplicación industrial.

Se consideran nuevos los diseños que sean de creación independiente y difieran en grado significativo, de diseños conocidos o de combinaciones de características conocidas de diseños.

La protección conferida a un diseño industrial no comprenderá los elementos o características que estuviesen dictados únicamente por consideraciones de orden técnico o por la realización de una función técnica, y que no incorporan ningún aporte arbitrario del diseñador; ni aquellos elementos o características cuya reproducción exacta fuese necesaria para permitir que el producto que incorpora el diseño sea montado mecánicamente o conectado con otro producto del cual constituya una parte o pieza integrante, esta limitación no se aplicará tratándose de productos en los cuales el diseño radica en una forma destinada a



permitir el montaje o la conexión múltiple de los productos o su conexión dentro de un sistema modular.

Los diseños industriales comprenden a:

Diseños Industriales { I.-Dibujos Industriales  
II.-Modelos Industriales

I.- Los dibujos industriales, que son toda combinación de figuras, líneas o colores que se incorporen a un producto industrial con fines de ornamentación y que le den un aspecto peculiar y propio, y

II.- Los modelos industriales, constituidos por toda forma tridimensional que sirva de tipo o patrón para la fabricación de un producto industrial, que le dé apariencia especial en cuanto no implique efectos técnicos.

El registro de los diseños industriales tendrá una vigencia de quince años improrrogables a partir de la fecha de presentación de la solicitud y estará sujeto al pago de la tarifa correspondiente.

Los diseños industriales encuentran su regulación de los artículos 31 al 37 de la Ley de Propiedad Industrial.

### **1.3.16 El secreto industrial**

El secreto industrial (elementos de la empresa-inmateriales-derechos diversos-secreto industrial) es toda información de aplicación industrial o comercial que guarde una persona física o moral con carácter confidencial, que le signifique obtener o mantener una ventaja competitiva o económica frente a terceros en la realización de actividades económicas y respecto de la cual haya adoptado los medios o sistemas suficientes para preservar su confidencialidad y el acceso restringido a la misma.

La información de un secreto industrial necesariamente deberá estar referida a la naturaleza, características o finalidades de los productos; a los métodos o procesos de producción; o a los medios o formas de distribución o comercialización de productos o prestación de servicios. Esta información deberá constar

en documentos, medios electrónicos o magnéticos, discos ópticos, microfilmes, películas u otros instrumentos similares.

La persona que guarde un secreto industrial podrá transmitirlo o autorizar su uso a un tercero. El usuario autorizado tendrá la obligación de no divulgar el secreto industrial por ningún medio.

Es importante hacer notar que no se considerará secreto industrial aquella información que sea del dominio público, la que resulte evidente para un técnico en la materia, con base en información previamente disponible o la que deba ser divulgada por disposición legal o por orden judicial. No se considerará que entra al dominio público o que es divulgada por disposición legal aquella información que sea proporcionada a cualquier autoridad por una persona que la posea como secreto industrial, cuando la proporcione para el efecto de obtener licencias, permisos, autorizaciones, registros, o cualesquiera otros actos de autoridad.

El secreto industrial se encuentra regulado del artículo 82 al 86 BIS 1 de la Ley de Propiedad Industrial.

### **1.3.17 La denominación de origen**

La denominación de origen (elementos de la empresa-inmateriales-derechos diversos-denominación de origen) es una figura jurídica que protege determinados productos.

La legislación indica que se entiende por denominación de origen, el nombre de una región geográfica del país que sirva para designar un producto originario de la misma, y cuya calidad o característica se deban exclusivamente al medio geográfico, comprendido en éste los factores naturales y los humanos.

Como ejemplo de lo señalado en Francia se produce una bebida embriagante denominada "cognac", en la región que lleva su mismo nombre, solo los licores ahí elaborados pueden tener esa denominación de origen. Lo mismo sucede con el denominado tequila originario de Jalisco y principalmente del municipio que lleva su mismo nombre.

### 1.3.18 Los derechos de autor

Autor es la persona física que ha creado una obra literaria o artística y que consta en un soporte material (letras, números, signos, sonidos, imágenes) hecho lo cual no se requiere de registro ni documento alguno.

El derecho de autor (elementos de la empresa-inmateriales-propiedad industrial-derechos de explotación de la empresa-derechos de autor) es el reconocimiento que hace el Estado en favor de todo creador de obras literarias y artísticas previstas en la Ley Federal de Derechos de Autor (art. 13) en virtud del cual otorga su protección para que el autor goce de prerrogativas y privilegios exclusivos de carácter personal y patrimonial.

Los derechos de todo autor son dos, el llamado derecho moral y el patrimonial.

El autor es el único, primigenio y perpetuo titular de los derechos morales sobre las obras de su creación.

El derecho moral se considera unido al autor y es inalienable, imprescriptible, irrenunciable e inembargable.

El derecho patrimonial es de explotación económica y temporal, con una duración de la vida del autor y cien años más, salvo obras póstumas, en cuyo caso el plazo transcurrirá desde su divulgación, transcurridos los plazos la obra pasa al dominio público.

El derecho de autor encuentra materializada su protección en la Ley Federal de Derechos de Autor.

RAMAS DEL DERECHO DE AUTOR	
I. Literaria	VIII. Arquitectónica
II. Musical, con o sin letra	IX. Cinematográfica y audiovisuales
III. Dramática	X. Programas de radio y televisión
IV. Danza	XI. Programas de cómputo
V. Pictórica o de dibujo	XII. Fotográfica

RAMAS DEL DERECHO DE AUTOR	
VI. Escultórica y de carácter plástico	XIII. Obras de arte aplicado
VII. Caricatura e historieta	XIV. De compilación

### 1.3.19 El conjunto y la clientela

Salvo las diferentes posturas doctrinales considero al aviamiento como un elemento de la empresa (elementos de la empresa-inmateriales-aviamiento) y a la clientela como una cualidad consecuencia del aviamiento.

El aviamiento es la organización o aptitud de la empresa (clientes, proveedores, organización interna, el conocimiento del público, servicio suministrado por el personal, etc.), si es ejecutado correctamente redunda beneficios económicos manifestados en la clientela definida por Langle como: "...el conjunto de personas que acostumbran acudir a una casa Comercial (sic), para proveerse de géneros (mercancías) o para utilizar sus servicios."<sup>50</sup>

El aviamiento y la clientela son lo que le suma o resta valor a la negociación, siendo la segunda la manifestación exterior de la primera, gozan de una protección jurídica derivada de la que reciba la negociación en su conjunto o, a lo menos, algunos de sus verdaderos elementos constitutivos.<sup>51</sup>

### 1.3.20 Propiedad industrial

La propiedad industrial (elementos de la empresa-inmateriales-propiedad industrial) está situada dentro de los elementos incorpóreos de la empresa.

"El derecho de propiedad industrial es considerado como el privilegio de usar en forma exclusiva y temporal las creaciones y los signos distintivos de productos, establecimientos y servicios."<sup>52</sup>

La ley encargada de regular este sector se denomina Ley de la Propiedad Industrial publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 1991 por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari.

---

<sup>50</sup> LANGLE Y RUBIO, Emilio, Manual de Derecho Mercantil Español, T. II., Bosch Casa Editorial, España-Barcelona, 1954, p. 38.

<sup>51</sup> Ver MANTILLA MOLINA, Roberto L., *op. cit.*, pp. 109-110

<sup>52</sup> RANGEL MEDINA, David, Derecho Intelectual, Mc Graw-Hill-UNAM, México, 1998, p. 2.

El campo de la Propiedad Industrial es un sector todavía novedoso que se está construyendo día a día de manera consuetudinaria para después quedar plasmado en la legislación. La propiedad industrial es un claro ejemplo de la dinamicidad del Derecho Mercantil.

### **1.3.21 La empresa como núcleo del moderno Derecho Mercantil**

Como se ha mencionado el comercio es una actividad que caracteriza a la humanidad, así como el ser humano es político por naturaleza, también es comerciante por causa natural.

a) En los primeros tiempos el derecho mercantil se concibió subjetivamente como el derecho de los comerciantes.

b) En una segunda etapa el derecho mercantil a partir del código de comercio de Napoleón se estructura objetivamente como el derecho de los actos de comercio.

c) Ya recientemente un sector importante de la doctrina mercantilista ha pretendido centrarlo en la empresa, pues consideran a esta (la empresa) como núcleo del moderno derecho mercantil.

Sin embargo, no puede concebirse el Derecho Mercantil sin el comerciante y el acto de comercio, sin los que aun hoy con la preponderancia moderna de la empresa no podría materializarse la actividad comercial.

Aunque prácticamente existe consenso doctrinal en cuanto a la empresa como piedra angular del Derecho Mercantil y los tratadistas de los últimos años; "...apuntan que solo se justifica la existencia de un Derecho Mercantil autónomo si ha de regular la realización masiva de actos lucrativos, mediante empresas al efecto constituidas. Se aduce, pues, que este derecho debe ser ya no un derecho de actos, sino de empresas."<sup>53</sup>

Al respecto con estas afirmaciones parcialmente las comparto hechas algunas consideraciones;

---

<sup>53</sup> DIAZ BRAVO, Arturo, *op. cit.*, p. 126.

El Derecho Mercantil es un derecho sistematizado, un mecanismo que en su conjunto funciona perfectamente, pero por separado no tiene valor alguno; el comerciante, el acto de comercio y la empresa van entrelazados de tal manera que si falta alguno el sistema no puede funcionar, es por eso que solo podemos hablar de apreciaciones subjetivas para este derecho hechas en diversos periodos históricos. Hoy en día no se puede afirmar que el derecho mercantil es un derecho de empresas como lo expresan los tratadistas alemanes y por analogía algunos autores mexicanos. Podríamos decir que en el derecho mercantil moderno la empresa ha adquirido tremenda importancia para el desarrollo de esta rama (mercantil), dado que el sistema económico preponderante en la orbe (capitalismo) favorece el individualismo y la riqueza (lucro) permitiendo el crecimiento y desarrollo de la misma (empresa), mas sin embargo esto adolece a las condiciones actuales que pueden fácilmente mutar y como consecuencia las apreciaciones al respecto cambiarían. Además el desarrollo del mercado, el concepto de empresa y empresario relativamente están cambiando, hoy en día empresario ya no es solamente el individuo titular de una empresa formalmente constituida y con establecimiento fijo, también lo es el comerciante no fijo, además hay que contemplar el empresario al margen de la ley (crimen organizado; narcotráfico, armamento ilícito, seguridad, tráfico sexual, etc.) En estricto sentido los anteriormente enunciados satisfacen los requisitos previstos en la definición de empresa; *ente económico constituido por un conjunto de elementos (personales, materiales, incorpóreos) estructurados sistemáticamente el titular con la intención de generar utilidad por medio de la producción, o intermediación en el cambio de bienes o servicios destinados a circular en el mercado.* En este orden de ideas es nuestro reto como abogados estructurar novedosos instrumentos jurídicos para regular estas realidades sociales, que aunque algunas de ellas crueles acontecen en nuestro entorno diario, y que todas ellas tienen la intención de generar utilidades; cambiemos nuestras posturas cerradas, el derecho mercantil ha evolucionado, las definiciones tradicionales de empresa y empresario han mutado, encuadrémoslas para que redunden en beneficio colectivo por medio de instrumentos legales eficaces.

### 1.3.22 Diversos tipos de empresas

Atendiendo a diversas características del ente económico se pueden realizar diversas clasificaciones de la empresa a saber:

a) Atendiendo al origen del capital:

TIPO DE EMPRESA	ORIGEN DE CAPITAL
EMPRESAS PRIVADAS	Capital particular
EMPRESAS PÚBLICAS	Capital del erario publico
EMPRESAS MIXTAS	Conjugan capitales privados y públicos

Tradicionalmente la empresa y lo que conlleva a ella (régimen legal, elementos, naturaleza jurídica) han sido conceptualizados desde el punto de vista de una organización político-estatal de libre mercado (Estados capitalistas o semicapitalistas), sin embargo aunque el sistema capitalista sea dominante en el mundo entero esto no significa que sea el único modelo de organización político estatal, existen también los denominados países socialistas o con una estructura de capitalismo de Estado, en los cuales el Estado se reserva la realización de ciertas actividades consideradas como estratégicas, mediante la constitución de organismos de tipo empresarial, en los que aparecen las características tradicionales de la empresa privada aquí estudiada. Es precisamente este apartado el que nos da la entrada por la puerta grande al tema central de nuestra investigación *“El Estado Empresario”*.

Las empresas de corte estatal existen en cualquiera de los modelos económicos-políticos del mundo. Mucho se discute sobre la legitimidad de estas empresas pues los críticos señalan:

1.- No es correcto que el Estado distraiga su atención en actividades que rebasan sus fines fundamentales, que son, como es bien sabido, los de preservar

la armonía social y vigilar el correcto suministro de los servicios públicos, no menos que la preservación de un ambiente propicio a la salud pública.<sup>54</sup>

2.- No es aconsejable que el erario público se destine a la realización de actividades industriales o comerciales, puesto que debe destinarse exclusivamente a los fines anteriormente mencionados.

Sin embargo solo a manera de introducción al respecto señalo:

a) El Estado tiene finalidades establecidas, más sin embargo puede emplear los mecanismos que sean eficientes (por ejemplo la constitución de empresas que le permitan participar en la dinámica económica y generar recursos sostenidos) para allegarse de ingresos que le permitan contar con recursos para el cumplimiento de sus compromisos.

b) En la constitución de empresas de corte estatal el erario público se destina a la realización de actividades industriales o comerciales, los críticos señalan que no es aconsejable hacerlo pues los recursos se deben destinar a la realización de los fines anteriormente mencionados, sin embargo existe justificación a la utilización del erario para actividades empresariales por lo siguiente; el “*Estado-Empresario*” participará como agente económico en los mercados (con el compromiso de conducirse con eficiencia, eficacia y asegurándose de hacerlo en la proporción tal, que no ponga en riesgo el cumplimiento normal de sus objetivos) con el propósito de obtener rentabilidad de sus actividades y estas ganancias aplicarlas como destino ultimo al cumplimiento de sus fines como Estado.

“Algunos autores cuestionan el carácter mercantil de las empresas públicas, por estimar que el Estado no puede destinar recursos públicos a la realización de conductas puramente comerciales, sin olvidar la circunstancia de que el titular del capital es el Estado mismo, no un particular o comerciante. Además no debe pasarse por alto que el Estado puede actuar con su carácter federal, pero también estatal e incluso municipal.”<sup>55</sup>

Sin embargo, las empresas públicas deben ser calificadas como mercantiles atendiendo a las actividades y no al origen de sus recursos.

---

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 132.

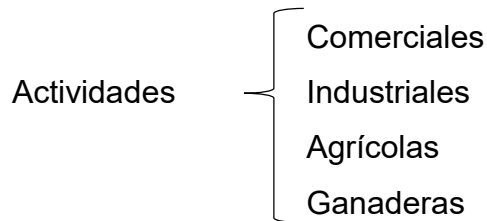
<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 133.



Al respecto el jurista Jorge Barrera Graf señala:

“...el comercio como actividad humana, tiene naturaleza pública y su trabajo y sus actividades en el mercado deben también considerarse como de carácter social público.”<sup>56</sup>

b) Atendiendo a las actividades propias de las empresas



c) Atendiendo al número de titulares de la empresa

1.-Individual

2.-Colectiva

d) Atendiendo al número de trabajadores de la empresa:

<b>Estratificación por Número de Trabajadores<sup>57</sup></b>			
<b>Sector/Tamaño</b>	<b>Industria</b>	<b>Comercio</b>	<b>Servicios</b>
Micro	0-10	0-10	0-10
Pequeña	11-50	11-30	11-50
Mediana	51-250	31-100	51-100
Grande	Más de 250	Más de 100	Más de 100

<sup>56</sup> BARRERA GRAF, Jorge, *op. cit.*, p. 84.

<sup>57</sup> El presente cuadro se realizó tomando en cuenta los valores establecidos en el artículo 3 de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa consultada en la página electrónica [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) el 07 de marzo de 2014. Para establecer los valores de las grandes empresas se usó la lógica simple.

### 1.3.23 Responsabilidades empresariales

En la actualidad en el mundo empresarial para que la negociación sea exitosa desde su concepción, se debe considerar diversos aspectos para evitar en un futuro obstáculos que le retrasen su crecimiento, uno de los temas a considerar por el empresario es el denominado riesgo empresarial, que abarca amplísimos campos desde las empresas industriales, comerciales, agrícolas, etc., en la medida que fabriquen, transporten o comercialicen productos o servicios que de alguna manera puedan afectar las manifestaciones del entorno (agua, aire, flora, fauna, salud, vida de los seres humanos, etc.) las previsiones que el empresario debe tomar para evitar afectar el entorno no tiene que ser una carga o un gasto extra, sino que debe ser considerado como una inversión que a mediano y largo plazo redundara en mayores utilidades y menores contratiempos en el desarrollo de la empresa, es por eso que actualmente sostengo que el empresario tiene que ser visionario; hábil para sacrificar una rentabilidad inmediata por una que se convertirá en mediata y sostenida.

Es frecuente mencionar la existencia de las siguientes responsabilidades empresariales:

- Daños por productos defectuosos o por servicios deficientes, en la inteligencia de que menudean los casos en que los productos o los servicios no son precisamente defectuosos, sino que el proveedor no informa con suficiente claridad, sobre el adecuado uso o consumo.
- Daños por el empleo de energía nuclear.
- Daños ambientales.
- Daños causados por el inadecuado empleo de la informática.
- Daños resultantes de la aplicación de la biotecnología, entre ellos los genéticos.
- Daños colectivos.
- Defectuoso ejercicio de la medicina y de sustancias o elementos de laboratorio.

- Daños psicológicos.<sup>58</sup>

Las responsabilidades empresariales son amplísimas además hay que agregar que algunas empresas asumen responsabilidades voluntariamente; "...en demostración de un loable concepto de solidaridad humanitaria, a tal punto que se han constituido, en forma un tanto ostentosa, empresas exclusivamente dedicadas a calificar y certificar las actividades comerciales o industriales de otras empresas, en la medida en que estas últimas contribuyan a la solución de problemas ambientales, sanitarios, educativos y similares de las comunidades dentro de las que actúan. Ha surgido así el otorgamiento de la no menos ostentosa calificación como; empresa socialmente responsable. (ESR)."<sup>59</sup>

En el mismo orden de ideas en los últimos años se ha venido expidiendo el reconocimiento de "empresa limpia" que es una constancia expedida por sectores gubernativos o por empresas calificadoras privadas que indica que la empresa calificada dispone de las necesarias medidas técnicas y operativas apropiadas para evitar la contaminación del ambiente.

Existen muchos otros reconocimientos y documentos que aluden a las responsabilidades empresariales, además momento a momento surgen estándares de responsabilidad que las empresas adoptan para dar una mejor proyección social que redunde en su crecimiento económico.

### **1.3.24 Elementos de la organización empresarial**

La actividad empresarial se organiza y desarrolla por medio de una serie de personas, bienes tangibles y bienes intangibles que una vez que el empresario los dispone de tal manera que constituyen un sistema se puede decir que los elementos de la organización empresarial (personas o elementos personales, bienes tangibles o elementos materiales y bienes intangibles o elementos incorpóreos) están en condiciones óptimas para caminar hacia el proceso productivo

---

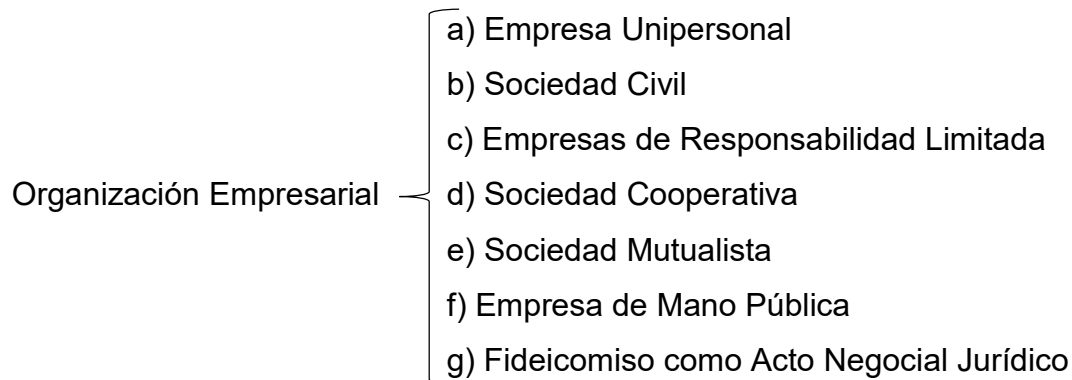
<sup>58</sup> Ver DE ESTRELLA GUTIERREZ, Messina, La responsabilidad civil en la era tecnológica, tendencias y prospectiva, Abeledo Perrot, Argentina-Buenos Aires, 1997, pp. 79-80.

<sup>59</sup> DIAZ BRAVO, Arturo, *op. cit.*, p. 135.

y alcanzar los objetivos deseados, es decir entrar de lleno a la actividad empresarial.

### 1.3.25 Tipos de organización empresarial

La empresa se puede estructurar a partir de la siguiente tipología que se puede adoptar a nivel nacional como internacional:



a) Empresa unipersonal: conocida como one man enterprise o one man corporation en el derecho anglosajón, einmansgesellschaft para el derecho alemán y empresa unimembre o unipersonal para el derecho mexicano.

En el derecho mexicano este tipo de empresa tiene sus peculiaridades, es identificada en el art. 3 del Código de Comercio como el comerciante persona física que ejerce la actividad comercial y la hace su ocupación ordinaria, la ley de cámaras empresariales parece estar en concordancia pues reconoce a la empresa como persona física que realice actividades comerciales, industriales o de servicios; sin embargo si se reputa al comerciante como aquel que tiene como actividad ordinaria el comercio, a pesar de ser reconocido implícitamente por la legislación mexicana como empresa no goza del velo corporativo, que implica que las sociedades tienen un patrimonio distinto al de sus socios (patrimonio de afectación que se exterioriza frente a terceros), en algunas legislaciones tal como la francesa se reconoce a la empresa unipersonal de responsabilidad limitada con un solo socio, en México no es el caso.

VENTAJAS	DESVENTAJAS
El propietario tiene completa independencia	Dificultad para acceso a grandes capitales para expandirse.
Contacto directo con la clientela por parte del propietario	Responsabilidad patrimonial ilimitada por parte del propietario
Decisiones y políticas se toman de manera inmediata	No se puede obtener flujo de producción a gran escala
Fácil administración	No se goza de la división del trabajo

b) Sociedad Civil: conocida como partnership adoptada bajo dos formas;

1.- Asociación Civil; regulada del art. 2670 al 2678 del Código Civil, con un fin que no sea preponderantemente económico.

2.- Sociedad Civil; regulada del 2688 al 2635 del Código Civil, con un fin preponderantemente económico pero que no constituya una especulación mercantil.

La aportación de los socios consiste en dinero o bienes e insumos industriales. Es un buen vehículo para adquirir experiencia, es más sencillo adquirir financiamiento que un empresario individual.

c) Empresas de Responsabilidad Limitada; bajo esta estructura la empresa puede diversificar su producción y expandirse a mercados extranjeros.

Entre sus características más importantes:

1.- Responsabilidad limitada: los socios solo tienen responsabilidad hasta el monto aportado (patrimonio de afectación) sin poner en riesgo el resto de su patrimonio.

2.- Negociabilidad: el capital de la empresa se puede negociar por medio de un instrumento jurídico conocido como acción. La negociabilidad implica dar en garantía, vender total o parcialmente capital de la empresa, todo esto con la ventaja de no tener que dividir físicamente los bienes de la empresa.

3.- Financiamiento: el acceso a capitales es más dinámico, por medio de acciones u obligaciones las expectativas de crecimiento aumentan, con esto también se facilita la obtención de utilidades al empresario.

4.- División de funciones: la propiedad, el patrimonio y el control de la empresa son factores independientes, de tal suerte que gerentes y directores especializados pueden ser contratados.<sup>60</sup>

5.- Inversión: mediante este tipo de organización empresarial los grandes inversionistas y pequeños ahorradores pueden acceder debido a la estructura de los mecanismos de inversión de este tipo de empresas.

6.- Continuidad: la empresa tiene personalidad jurídica distinta de sus socios y su objeto es independiente del actuar individual de cada uno por lo que se garantiza la continuidad de la empresa aún en la muerte de alguno de sus accionistas, lo que proporciona seguridad jurídica a los inversionistas.

d) Sociedad Cooperativa: es un tipo de sociedad mercantil reconocida en nuestra constitución y en la Ley General de Sociedades Cooperativas que la define en su artículo primero como:

...forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

e) Sociedad mutualista: es otra forma de organización empresarial consagrada en el artículo 75 del Código de Comercio;

XVI.- Los contratos de seguros de toda especie.

Así como en la Ley General de Instituciones de Seguros.

f) Empresa de la mano pública: las empresas estatales tienen gran relevancia para nuestro tema en cuestión, nos encontramos en presencia de un Estado interventor o lo que es lo mismo un Estado-Empresario.

---

<sup>60</sup> Ver ZARKÍN CORTÉS, Sergio Salomón, *op. cit.*, p. 104.

Cuando el Estado “interviene en la economía y asume la actividad empresarial, debe asumir los moldes y tipología establecidas en la legislación mercantil o aquellos tipos que establezca la propia ley para las empresas privadas o en los troqueles de derecho público”.<sup>61</sup>

“Las empresas de mano publica fueron originalmente concebidas para brindar la prestación de servicios públicos, coadyuvar al desarrollo económico del país, regular los mercados, aprovechar los recursos humanos y materiales y las que tienen como finalidad el fortalecimiento del federalismo mediante el mejoramiento de los niveles de vida e incremento del desarrollo económico de las entidades deprimidas.”<sup>62</sup>

Para el autor Álvaro García Una empresa de la mano publica:

“Es una organización que se dedica a la producción de bienes y servicios con destino a un mercado y que es controlada por la Administración Pública, mediante la participación en capital o la capacidad para nombrar a la dirección.”<sup>63</sup>

Se les llaman empresas de la mano pública porque el propietario es el Estado, sin embargo estas empresas pueden tener participación mixta, es decir capital Estatal mayoritario en colaboración con capital privado.

Formas de actividad empresarial estatal:

1.- Empresa centralizada; El Estado la forma directamente a través de sus órganos de administración central (ejemplo en el rubro de la prestación de los servicios públicos del correo y el telégrafo el estado por conducto de un órgano central de la administración pública federal como lo es la Secretaria de Comunicaciones y Transportes constituye empresas publicas Telecom Telégrafos y Correos de México).

---

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 105.

<sup>62</sup> Fernández Ruiz, citado en ZAIKIN CORTÈS, Sergio Salomón, Derecho Corporativo, Porrúa, México, 2003, p. 105.

<sup>63</sup> GARCIA CUERVO, Álvaro (director), et al., Introducción a la Administración de Empresas, tercera edición, Civitas, España-Madrid, 1999, p. 98.

2.- Empresa descentralizada; es aquella que ejerce la actividad empresarial sin sujetarse a un esquema jerarquizado de la Administración Pública sin embargo en este tipo de empresas el Estado es accionista mayoritario (ejemplo PEMEX).

3.- Empresa desconcertada: en este tipo de empresa el Estado utiliza un organismo desconcertado para ejercer la actividad empresarial (ejemplo las empresas de Servicios para la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano órgano desconcertado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes).

4.- Empresas privadas de participación estatal: en los anteriores ejemplos el Estado participa bajo una estructura jurídica que no le quita el manto de autoridad ya que esas formas de organización están cobijadas bajo una relación directa estructural con la Administración Pública, sin embargo a partir de este segmento el Estado se quita completamente su investidura y adopta formas de organización tomados del derecho privado o social para estructurar jurídicamente empresas en las que participa en mayor o menor grado en los sectores más diversos de la actividad empresarial a saber:

Empresas Bancarias: Nacional Financiera, Banco de Comercio Exterior, Banco Nacional del Ejército.

Empresas Auxiliares del Crédito: Almacenes Nacionales de Depósito S.A. ya desaparecida.

Empresas de Seguros: Aseguradora Hidalgo, ya desincorporada.

Empresas de Fianzas: Afianzadora Mexicana S.A.

Empresas de Fideicomiso: Fondo Nacional de Fomento Turístico.

g) Fideicomiso como acto negocial jurídico: Es una figura jurídica novedosa en la que en palabras del autor Zarkín Cortes: "...no se limita a que la empresa, el empresario o el comerciante en su definición genérica la desarrolle directamente, en virtud de que la puede ejercer a través de terceros mediante mecanismos e instrumentos que no necesariamente tienen que efectuarse por medio de una sociedad mercantil."<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> ZARKÍN CORTÉS, Sergio Salomón, Derecho Corporativo, cuarta edición, Porrúa, México, 2012, p. 163.



Uno de estos instrumentos es el fideicomiso, regulado en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, del artículo 381 al 407, al fideicomiso se le otorga la calidad de ser un acto de comercio.

En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.

Es un medio idóneo para encomendar a otros la realización de un trabajo o actos jurídicos que no efectúe de manera personal, venda bienes, adquiera propiedades por su cuenta o cualquier otro negocio lícito.

En nuestro medio el fideicomiso tiene la naturaleza jurídica de contrato, con patrimonio autónomo diverso al de las partes que intervienen y con personalidad jurídica distinta a la de los otorgantes.

### **1.3.26 Administración empresarial**

La administración empresarial es un concepto compuesto por lo que lo analizaré individualmente hasta sistematizarlo.

“La palabra *administración* proviene del latín *ad* (hacia, dirección, tendencia) y *minister* (subordinación u obediencia), y significa aquel que realiza una función bajo el mando de otro, es decir, aquel que presta un servicio a otro. Sin embargo, el significado original de esta palabra sufrió una transformación radical. La tarea de la administración paso a ser la de interpretar los objetivos propuestos por la organización y transformarlos en acción organizacional a través de la planeación, la organización, la dirección y el control de todos los esfuerzos realizados en todas las áreas y en todos los niveles de la organización, con el fin de alcanzar tales objetivos de la manera más adecuada a la situación y garantizar la competitividad en un mundo de negocios muy competido y complejo.

La administración es el proceso de planear, organizar, dirigir y controlar el uso de los recursos para lograr los objetivos organizacionales.”<sup>65</sup>

Los autores Lourdes Münch Galindo y José García Martínez opinan al respecto;

“La Administración es la coordinación de los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos de un organismo social para lograr sus objetivos con eficiencia”<sup>66</sup>

*Finalmente podemos concluir que la administración es la ciencia encargada de la planificación, organización, dirección y control de los recursos de una organización por medio de procesos y técnicas para obtener el máximo beneficio posible en relación con los fines de la misma.*

Objeto de estudio: el objeto de estudio de la administración son las organizaciones.

Objetivos de la administración:

1. Alcanzar en forma eficiente y eficaz los objetivos de un organismo social. Eficacia. Cuando la empresa alcanza sus metas Eficiencia. Cuando logra sus objetivos con el mínimo de sus recursos.
2. Permitirle a la empresa tener una perspectiva más amplia del medio en el cual se desarrolla.
3. Asegurar que la empresa produzca o preste sus servicios.

Características de la administración:

a) Universalidad. El fenómeno administrativo se da donde quiera que existe un organismo social, es el proceso global de toma de decisiones orientado a conseguir los objetivos organizativos de forma eficaz y eficiente, mediante la planificación, organización, integración de personal, dirección y control. La administración es universal porque esta se puede aplicar en todo tipo de organismo social y en todos los sistemas políticos existentes.

---

<sup>65</sup> Chiavenato Idalberto, *Introducción a la teoría general de la administración*, 7a. ed., Tr. DE LA FUENTE CHAVEZ, Carmen Leonor y MONTAÑO SERRANO, Elizabeth Lidia, McGraw-Hill Interamericana, México, 2004, p. 10.

<sup>66</sup> Página electrónica. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1qRxr9k> Consultada el 26 de abril de 2016. 5:38 P.M.

b) Especificidad. El fenómeno administrativo es específico y distinto a los que acompaña. La administración tiene características específicas que no nos permite confundirla con otra ciencia o técnica.

c) Unidad temporal. Aunque se distingan etapas, fases y elementos del fenómeno administrativo, éste es único y, por lo mismo, en todo momento de la vida de una empresa se están dando.

d) Unidad jerárquica. Un solo cuerpo administrativo no importa el grado que ostenten se coordinan para la consecución de un mismo objetivo. Valor instrumental. La Administración es un medio para alcanzar un fin, es decir, se utiliza en los organismos sociales para lograr en forma eficiente los objetivos establecidos.

e) Amplitud de ejercicio. Se aplica en todos los niveles de un organismo formal.

f) Interdisciplinariedad. Uso de los principios, procesos, procedimientos y métodos de otras ciencias que están relacionadas con la eficiencia en el trabajo.

g) Flexibilidad. Los principios y técnicas administrativas se pueden adaptar a las diferentes necesidades de la empresa o grupo social.

Aspectos de la administración: La administración tiene cuatro aspectos fundamentales que sistematizándolos correctamente trae como consecuencia el éxito empresarial.

1.- Planificación: es un proceso que inicia con el diseño de acciones orientadas a la consecución de determinados propósitos, procurando utilizar racionalmente los recursos disponibles. Consiste en definir hoy, dónde se quiere estar mañana y cómo se piensa llegar allí. La planificación consiste en la elaboración de un plan a partir de un análisis exhaustivo de la situación de la empresa y de su entorno, en función del cual se establecerán los objetivos de empresa y las estrategias más apropiadas para alcanzarlos con éxito.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Ver. Página electrónica. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1Kt4rhz> Consultada el 05 de febrero de 2016. 3:55 P.M.

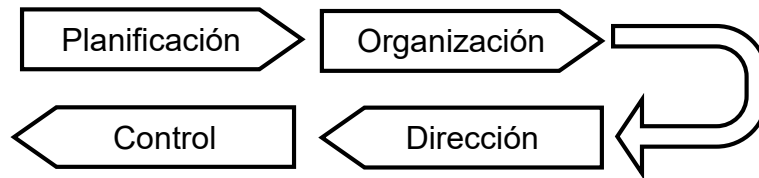
2.- Organización: es una técnica que consiste en la coordinación y sincronización estratégica de funciones, responsabilidades y obligaciones mediante el diseño de un proceso de negocio en donde se definen tareas, organigramas, responsabilidades, obligaciones, formas de acción, temporalidades, etc.

3.- Dirección: es liderar a la organización para la consecución de objetivos planteados

4.- Control: es la medición del desempeño de lo ejecutado, comparándolo con los objetivos y metas fijados.

Todos estos aspectos se estructuran de tal manera que se integra un proceso administrativo:

Proceso Administrativo



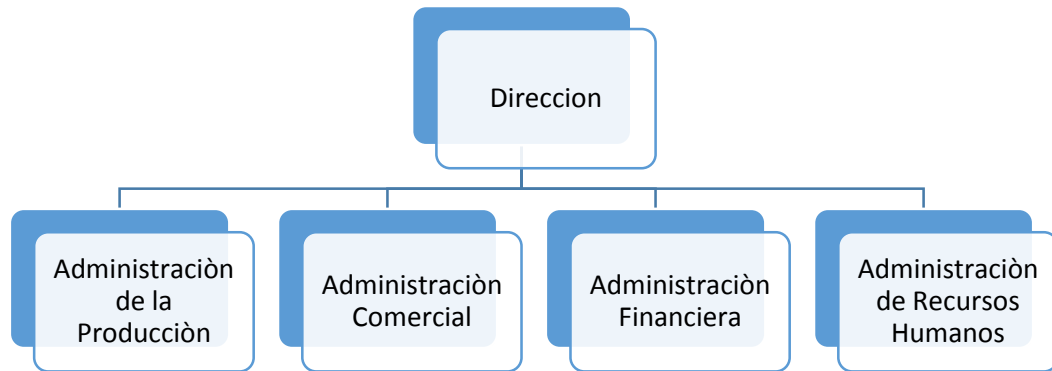
Fin de la administración: el fin la administración consiste en darle forma, de manera consistente y constante a las organizaciones. Todas las organizaciones cuentan con personas que tienen el encargo de servirle para alcanzar sus metas, llamados gerente, administradores etc.

Un gerente es una persona responsable de dirigir las actividades que ayudan a las organizaciones para alcanzar sus metas. La medida de la eficiencia y la eficacia de un gerente, es el grado en que determine y alcance los objetivos apropiados.

El administrador se puede definir como la persona encargada de ejecutar las tareas administrativas de la empresa, son responsables de todo tipo de recursos en la empresa incluyendo los humanos que engloba su trabajo mismo y el de otras personas.

Los administradores se emplean conforme a las necesidades de la empresa, es así que se pueden establecer administradores según sea el tipo de departamentos en que se organice la empresa.

La manera más tradicional de organizar a la empresa es la siguiente:



Administración por áreas funcionales de la empresa.

Administración de la Producción u Operaciones: se encarga del óptimo aprovechamiento y de la adecuada introducción de infraestructura en un organismo o empresa.

Administración Comercial, Marketing o Mercadotecnia: elabora métodos eficientes en el manejo y coordinación de los sistemas de venta que la empresa ofrece a un mercado específico.

Administración Financiera o Finanzas Corporativas: obtención de fondos y del suministro del capital para el funcionamiento de la empresa.

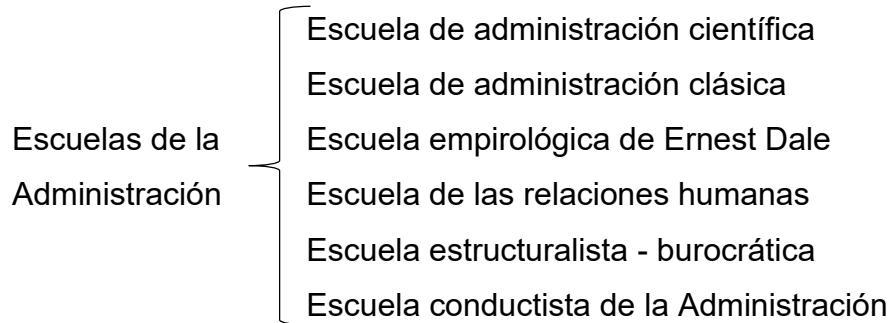
Administración de Recursos Humanos:<sup>68</sup> uso adecuado de programas de reclutamiento, selección, contratación, capacitación y desarrollo, allega a la empresa el personal adecuado a los objetivos de la misma.

Las anteriores son las áreas funcionales más características, pero se pueden encontrar multiplicidad de departamentos, tantos como los conciba el empresario.

La Administración ha sido objeto de estudio de varios intelectuales que estructuraron diversas escuelas entre las cuales encontramos solo por mencionar algunas:

---

<sup>68</sup> Ver. GARCIA CUERVO, Álvaro (director), et al. *op. cit.*, p. 277-300.



Por efectos de compatibilidad ideológica y de utilidad práctica en futuros apartados solo veremos aspectos de la teoría clásica de la administración sin menospreciar las demás escuelas. Las primeras teorías generales de la Administración aparecieron alrededor de 1916. Primero, Henri Fayol,<sup>69</sup> fundador de la escuela clásica de la administración, fue el primero en sistematizar el comportamiento gerencial y estableció los 14 principios de la administración a saber:

1. División del trabajo: quiere decir que se debe especializar las tareas a desarrollar y al personal en su trabajo.

2. Autoridad-responsabilidad: es la capacidad de dar órdenes y esperar obediencia de los demás, esto genera más responsabilidades.

3. Disciplina: esto depende de factores como las ganas de trabajar, la obediencia, la dedicación y un correcto comportamiento.

4. Unidad de mando: en cualquier trabajo un empleado sólo deberá recibir órdenes de un superior.

5. Unidad de dirección: un solo jefe y un solo plan para todo grupo de actividades que tengan un solo objetivo. Esta es la condición esencial para lograr la unidad de acción, coordinación de esfuerzos y enfoque. La unidad de mando no puede darse sin la unidad de dirección, pero no se deriva de esta.

6. Subordinación del interés particular al interés general: por encima de los intereses de los empleados, están los intereses de la empresa.

---

<sup>69</sup> FAYOL Henry, Administración General e industrial, decimocuarta edición, Editorial Librería El Ateneo, Argentina-Buenos Aires, 1987, p. 24.

7. Remuneración del personal: se debe tener una satisfacción justa y garantizada para los empleados.

8. Centralización: es la concentración de la autoridad en los altos rangos de la jerarquía.

9. Jerarquía: la cadena de jefes va desde la máxima autoridad a los niveles más inferiores y la raíz de todas las comunicaciones van a parar a la máxima autoridad.

10. Orden: todo debe estar debidamente puesto en su lugar y en su sitio, este orden es tanto material como humano.

11. Equidad: amabilidad y justicia para lograr la lealtad del personal.

12. Estabilidad del personal: hay que darle una estabilidad al personal.

13. Iniciativa: tiene que ver con la capacidad de visualizar un plan a seguir y poder asegurar el éxito de este.

14. La unión del personal: hacer que todos trabajen dentro de la empresa con gusto y como si fueran un equipo, hace la fortaleza de una organización.

Una vez estudiados los anteriores aspectos veamos lo siguiente:

Las empresas, para garantizar su buen funcionamiento, deben gestionarse mediante un sistema de Administración.

“La Administración empresarial es la coordinación, por parte de los administradores, de los diferentes esfuerzos individuales en referencia a un objetivo concreto.”<sup>70</sup> Así, si el objetivo principal de toda empresa es maximizar sus beneficios, el objetivo de los administradores será contribuir a lograr ese mismo objetivo, mediante la creación de un entorno óptimo que permita que los esfuerzos de sus colaboradores incurran en el menor costo de recursos posibles.

### **1.3.27 Costos de producción de la empresa**

Hacer referencia a costos de producción de la empresa nos obliga a definir algunos términos tales como:

---

<sup>70</sup> Página electrónica. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1VVSNPY> Consultada el 05 de febrero de 2016. 3:59 P.M.

“Contabilidad: es la expresión monetaria de un ente.”<sup>71</sup>

Implica definir como estamos desde el punto de vista monetario, responde a interrogantes tales como ¿Cuánto gastamos? ¿En que lo gastamos? ¿Cuánto nos costó producir un producto? ¿Cuál es el valor de nuestra empresa? ¿Qué es lo que tenemos? ¿A quién lo debemos? ¿Quiénes nos deben? ¿Qué beneficios obtuvimos?, entre otras.

La contabilidad para su estudio se divide en:

Contabilidad <sup>72</sup>	Administrativa:	Muestra el detalle de transacciones plasmadas en asientos contables.
	Financiera:	Es el resumen de la administrativa (Ej. Cuanto se paga, salarios mensuales. Se expresa en estados financieros, balance general, estado de resultados, etc.).
	Fiscal:	Presentar las cifras dentro del marco de la ley para pagar lo menos posible de impuestos.

Balance general: nos presenta una imagen (una fotografía, cuanto debes, cuanto tienes) de la empresa en un momento determinado; activos (propiedades), pasivos (deudas) y capital contable (valor de las acciones más utilidades retenidas). También es llamado Estado de Contabilidad o Estado Financiero.

Estado de resultados: nos presenta las pérdidas o ganancias que ha tenido la empresa en un periodo determinado (es un video de la empresa, cuanto ingresas y en que te lo fuiste gastando en un periodo determinado de tiempo), señala el origen de los ingresos y el destino que se les da en los diferentes renglones de gastos. También es conocido como Estado de Pérdidas y Ganancias.

---

<sup>71</sup> BAUTISTA HERNANDEZ, Marcos, Apuntes de Derecho Bancario y Bursátil, sin ed., sin Ed., México-D.F.-C.U., febrero de 2009, p. 4.

<sup>72</sup> *Ídem*.



Ecuación contable básica:

$$\text{ACTIVO} = \text{PASIVO} + \text{CAPITAL CONTABLE.}$$

“En el proceso productivo la empresa deberá incurrir en costos diversos, que debe solventar si desea continuar en el mercado; también será necesario estimar el monto de los costos que se generaran a un determinado nivel de producción, para poder estar en aptitud el calcular aquel nivel de producción en el que el costo por unidad producida estará a su nivel más bajo, esto es, el nivel óptimo de producción.”<sup>73</sup>

Clasificación de los costos empresariales:

Costos fijos: “...son las erogaciones que tiene la empresa independientemente de que produzca o no, son también llamados costos de operación, ejemplo renta y salarios.”<sup>74</sup>

Costos variables: también conocidos como costos primarios, varían en relación a la producción ejemplo materia prima.

Costos totales: suma de los costos fijos y los costos variables es decir el valor de todos los recursos empleados en la producción o insumos (materias primas, salarios, honorarios, etc.).

Costos unitarios: también conocido como costo medio. Es el costo que representa para la empresa, en determinado momento de la producción cada unidad producida, se obtiene dividiendo el costo total entre el número de unidades producidas, este indicador otorga el referente de costos menor por unidad producida que es también el punto óptimo de producción.

Costo marginal: “...es el incremento en el costo total que resulta de producir una unidad más.”<sup>75</sup>

Ingresos totales: Lo recibido por la empresa resultado de la venta de sus productos, resulta de multiplicar el precio por el número de unidades vendidas.

---

<sup>73</sup> ZARKÍN CORTÉS, Sergio Salomón, *op. cit.*, p. 119.

<sup>74</sup> PAZOS, Luis, Ciencia y Teoría Económica, primera edición, vigésimo quinta impresión, Editorial Diana, México, 1976, pág. 178.

<sup>75</sup> *Ídem.*

Ingreso marginal: Variación en el ingreso total resultante de la venta de una unidad más.

Punto de equilibrio: momento en el cual los costos totales son iguales a los ingresos totales de una empresa

### 1.3.28 Eficiencia empresarial e innovación de la producción

“Eficacia. (Del lat. *efficacia*). Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera.”<sup>76</sup>

*En términos empresariales el termino eficacia es una característica referente al cumplimiento de las metas u objetivos de la empresa.*

“Eficiencia:(Del lat. *efficientia*). Capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado.”<sup>77</sup>

*En términos empresariales el término es una característica que se refiere a la capacidad de la empresa para lograr sus objetivos con el mínimo de recursos (productividad).*

“Innovación. (Del lat. *innovatio, -ōnis*). Creación o modificación de un producto, y su introducción en un mercado.”<sup>78</sup>

En términos empresariales considero que la innovación no es solamente creación o modificación de un producto, y su introducción al mercado, pues esto implicaría hacer referencia a dos de las fases del proceso económico (producción y distribución), la innovación se puede dar no solo a productos, sino a modelos, procesos, etc., y en cualquier fase del proceso económico. Esta característica (innovación) tiene una finalidad generar más y mayores utilidades a la organización, sin embargo el empresario debe ser cuidadoso en emplear esta característica pues de no resultar se puede traducir en pérdidas a la organización.

---

<sup>76</sup> Diccionario de la lengua española (DLE), vigésimo tercera edición, 2014. [En línea]. Disponible. <http://dle.rae.es/?id=EPQzi07> Consultado el 20 de enero de 2016. 04:05 P.M.

<sup>77</sup> Diccionario de la lengua española (DLE), vigésimo tercera edición, 2014. [En línea]. Disponible. <http://dle.rae.es/?id=EPVwpUD> Consultado el 20 de enero de 2016. 04:06 P.M.

<sup>78</sup> Diccionario de la lengua española (DLE), vigésimo tercera edición, 2014. [En línea]. Disponible <http://dle.rae.es/?id=Lgx0cfV> Consultado el 20 de enero de 2016. 04:08 P.M.

Producción:<sup>79</sup> actividad dirigida a la elaboración de satisfactores.

La eficiencia, la eficacia además de la innovación son tres características aplicables a casi todas las actividades del ser humano, sin embargo en temas económicos específicamente en el campo del proceso económico son ejes sobre los cuales se debe desarrollar la dinámica de éste (proceso económico) para asegurar el éxito empresarial.

Tradicionalmente se siguen modelos (plan estratégico) establecidos para que la empresa cumpla con sus objetivos (eficacia), aunque si a estos modelos adicionamos un concepto conocido como eficiencia lograremos que la empresa obtenga mayores utilidades pues la organización no solo cumplirá con sus objetivos sino que lo hará con optimizando sus recursos (eficiencia), pero además si a alguna fase del proceso económico (producción, distribución y consumo) agregamos un término conocido como innovación que implica creación o modificación de algo novedoso y tiene éxito obtendremos una empresa en plenitud, generando altas utilidades y creciendo sostenidamente.

### **1.3.29 La empresa y el desarrollo sustentable**

Hace relativamente poco tiempo, apareció publicado en el portal de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) un estudio que estremeció a cuantos tuvieron acceso a él, he aquí un resumen de los resultados reveladores:

“Panorama del Mundo en el 2050: En las últimas décadas ha habido un desarrollo económico sin precedentes que ha permitido alcanzar mejores estándares de vida, y si bien todo este progreso ha sacado a millones de la pobreza lo ha hecho a costa del detrimento del medio ambiente.

Si hoy en día tenemos graves problemas en proveer con los recursos necesarios a la población mundial y garantizarles una vida digna, suministrarlos para los más de 2 mil millones de personas adicionales que habrá en 2050 y mejorar la calidad de vida de todos va ser todo un desafío a nuestra habilidad de manejar y restaurar los recursos.

---

<sup>79</sup> PAZOS, Luis, *op. cit.*, p. 85.

En su informe *Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction*<sup>80</sup> la OCDE presenta algunas proyecciones de cómo será la vida en unos años con respecto a: cambio climático, biodiversidad, agua y efectos en la salud de la contaminación.

Algunos de los resultados de la investigación son que para el año 2050 la población mundial será de 9 mil millones y tendrá unos mayores estándares de vida, es probable que las ciudades absorban el crecimiento de la población, se proyecta que para el 2050 el 70% de las personas vivan en áreas urbanas. África seguirá siendo el continente más pobre aunque lograra la mayor tasa de crecimiento del mundo entre 2030-2050. También se proyecta que de seguir las cosas como hasta ahora habrá enormes pérdidas de biodiversidad, en especial en Asia, Europa y el Sur de África. Se espera que La biodiversidad terrestre se reduzca en un 10% para el 2050. Otros resultados exponen las futuras causas de muertes prematuras; la demanda de agua esperada y la emisión de gases de efecto invernadero proyectada.

Muertes prematuras por riesgos ambientales, 2010-2050:

Se espera que se reduzcan las muertes ocasionadas por la malaria, el saneamiento y suministro de agua inadecuado y la contaminación de interiores pero también se cree que las muertes debido a la presencia de partículas tóxicas en el aire se incrementen en gran medida como consecuencia de mayores emisiones de las industrias y del transporte.

Demanda mundial de agua, 2000 y 2050:

La demanda de agua global se incrementará en 55% debido principalmente a la creciente demanda de la industria manufacturera (+400%), la generación termoeléctrica (+140%) y el uso doméstico (+140%). Los países de la OCDE disminuirán su demanda de agua, en especial su uso en irrigación, mientras que los países BRICS la acrecentarán, en especial la producción de manufacturas.

Emisión de gases de efecto invernadero por regiones, 2010-2050:

Las emisiones de gases de efecto invernadero se aumentarán en más de 50%, principalmente debido a un incremento del 70% de las emisiones de CO<sub>2</sub> por el uso de energía. Consecuencia se proyecta incremento 3°-6° temp., media mundial próximos 100 años”.

---

<sup>80</sup> Resumen tomado como base. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1orx5Fo> Consultado el 05 de febrero de 2016. 04:16 P.M. Informe completo “Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction”. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1TpbJUX> Consultado el 05 de febrero de 2016. 04:17 P.M.

Finalmente el informe termina con un párrafo que parece ser una luz al final del túnel, en el que sin lugar a dudas todos los pobladores de la orbe tienen el compromiso de ser parte de esta alternativa.

“Reversar estas tendencias devastadoras para el medio ambiente y para nosotros requerirá de una respuesta más consistente, coordinada y estratégica impulsada por políticas públicas e iniciativas del sector privado. Se necesita un conjunto de políticas que permitan continuar con el desarrollo económico, a la vez que protejan los recursos naturales y los garanticen para generaciones futuras.”

Analizando el informe de manera explícita se hace referencia a la construcción de plataformas de desarrollo económico que tengan como base la protección de los recursos naturales, y sin lugar a dudas esto nos lleva a un concepto relativamente novedoso conocido como “desarrollo sustentable”. El desarrollo sostenible o sustentable es un concepto desarrollado hacia el fin del siglo XX, relativo al interés público en que se permite el crecimiento económico y el uso de los recursos naturales a nivel mundial, pero teniendo muy en cuenta los aspectos medioambientales y sociales globales, para que en el largo plazo no se comprometa ni se degrade sustantivamente ni la vida en el planeta, ni la calidad de vida de la especie humana.

Los términos desarrollo sostenible, desarrollo perdurable,<sup>81</sup> y desarrollo sustentable, se aplican y se colocan al desarrollo socioeconómico, su definición se formalizó en el documento conocido como Informe Brundtland (1987), fruto de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, creada en Asamblea de las Naciones Unidas en 1983. Dicha definición se asumió en el Principio 3º de la Declaración de Río (1992). A partir de la década de 1970, los científicos empezaron a darse cuenta de que muchas de sus acciones producían un gran impacto sobre la naturaleza, por lo que algunos especialistas señalaron la evidente pérdida de la biodiversidad.

---

<sup>81</sup> URQUIDI, Víctor L. y NADAL EGEA, Alejandro, Desarrollo sustentable y cambio global, El Colegio de México, México-D.F., 2007, p. 449. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/20zBrGC> Consultado el 05 de febrero de 2016. 04:36 P.M.

Objetivo del desarrollo sostenible:

Definir proyectos viables y reconciliar los aspectos económico, social, y ambiental de las actividades humanas.

Condiciones para el desarrollo sostenible:

Los límites de los recursos naturales sugieren tres reglas básicas en relación con los ritmos de desarrollo sostenibles.

1.- Ningún recurso renovable deberá utilizarse a un ritmo superior al de su generación.

2.- Ningún contaminante deberá producirse a un ritmo superior al que pueda ser reciclado, neutralizado o absorbido por el medio ambiente.

3.- Ningún recurso no renovable deberá aprovecharse a mayor velocidad de la necesaria para sustituirlo por un recurso renovable utilizado de manera sostenible.

Estas reglas están supeditadas a la inexistencia de un crecimiento demográfico.

Pilares del desarrollo sostenible

1.- Sociedad

2.- Economía

3.- Medio Ambiente

El desarrollo sostenible se define como sigue:

Desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.<sup>82</sup>

Se deben satisfacer las necesidades sociales y de la población, en lo que concierne a alimentación, vestimenta, vivienda, y trabajo, pues si la pobreza es habitual, el mundo estará encaminado a catástrofes de varias clases, incluidas las ecológicas y las humanitarias. Asimismo, el desarrollo y el bienestar social

---

<sup>82</sup> Definición. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1iOxAF4> Consultado el 05 feb., de 2016. 04:43 P.M.

están limitados por el nivel tecnológico, los recursos del medio ambiente, y la capacidad del medio ambiente para absorber los efectos de la actividad humana.

Ante esta situación, se plantea la posibilidad de mejorar la tecnología y la organización social, de forma que el medio ambiente pueda recuperarse al mismo ritmo que es afectado por la actividad humana, para de tal forma evitar un déficit de recursos.

Campos de aplicación: la totalidad de las actividades humanas. Tomando el ejemplo de una empresa; tener en cuenta las consecuencias sociales de la actividad de la misma en todos los niveles: los trabajadores (condiciones de trabajo, nivel salarial, etc.), los proveedores, los clientes, las comunidades locales y la sociedad en general.

En las actividades empresariales observemos algunas muestras:

Moda: ropa fabricada con materias primas totalmente naturales.

Agricultura: alimentación humana basada en el desarrollo de una moderna tecnología de producción de alimentos; regadío cultivos, el uso de fertilizantes y agricultura intensiva.

Actividades productivas y de servicios: mínimas emisiones, buenas prácticas de producción y operación, manejo adecuado y aprovechamiento del subproducto y el residuo, disminución en el consumo de insumos, etc.

El desarrollo sostenible se refiere a la totalidad de las actividades humanas, respecto a los sectores económicos necesariamente tenemos que hacer referencia a la empresa tradicionalmente concebida con una finalidad; generación de utilidades a cualquier costo, sin embargo el entorno se ha modificado haciendo su aparición el término “desarrollo sostenible” que representa un replanteamiento de valores básicos y de la visión de lo que significa progreso haciendo evidente que existe también la posibilidad de alcanzar crecimiento económico fomentando la conciencia de protección al ambiente en el desarrollo de la actividad económica. Nuestra generación fue concebida en un mundo en el que predomina un modelo económico de corte individualista al que muchos recriminan amplias deficiencias, sin embargo por otra parte unos cuantos abrazamos con respeto casi

religioso por las ventajas comparativas que nos colocan al interior de los privilegios que el sistema ofrece. De modo que, conceptos novedosos tales como “Desarrollo Sostenible” son la clave para comenzar a romper barreras ideológicas. En este tipo de temas está la clave para que el grueso de la sociedad vea con otros ojos al sector empresarial y que juntos abracen políticas que hacen bien a todos, en especial al entorno ambiental en el que convive la generalidad.

*El desarrollo sostenible es un reto, una oportunidad de negocio, una puerta de reconciliación, un nuevo desafío; el de seguir creciendo con una nueva visión empresarial, para lograr un desarrollo económico y social respetuoso con el medio ambiente.*

### **1.3.30 Las micro, pequeñas y medianas empresas**

Las micro, pequeñas y medianas empresas son agentes económicos con características distintivas, dimensiones específicas, límites ocupacionales y financieros prefijados por los Estados o regiones, No hay unidad de criterio con respecto a la definición de la MIPYME, pues las definiciones que se adoptan varían según el criterio utilizado que puede ser volumen de ventas, capital social, el número de personas ocupadas, el valor de la producción o el de los activos para definirla, etc.

En México están reguladas por la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro Pequeña y Mediana Empresa un cuerpo legal bastante corto de tan solo 26 artículos, el cual en su precepto tercero fracción III obedece a un criterio de número de trabajadores para definir a las MIPYMES:

MIPYMES: Micro, pequeñas y medianas empresas, legalmente constituidas, con base en la estratificación establecida por la Secretaría de Economía, de común acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y publicada en el Diario Oficial de la Federación, partiendo de la siguiente:

<b>Estratificación por Número de Trabajadores</b>			
Sector/Tamaño	Industria	Comercio	Servicios
Micro	0-10	0-10	0-10



<b>Estratificación por Número de Trabajadores</b>			
Pequeña	11-50	11-30	11-50
Mediana	51-250	31-100	51-100

Se incluyen productores agrícolas, ganaderos, forestales, pescadores, acuicultores, mineros, artesanos y de bienes culturales, así como prestadores de servicios turísticos y culturales.

Las MIPYMES cumplen una función primordial en la economía de todos los países, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) menciona que sus países integrantes suelen tener entre el 70% y el 90% de los empleados en este grupo de empresas<sup>83</sup> México no es la excepción a esta regla las PYMES, incluyendo a las micro-empresas constituyen el 90% de las empresas, el 42% del empleo, y contribuyen con un 23% del PIB.<sup>84</sup>

Las MIPYME entidades independientes, predominan en el mercado de comercio, sin embargo quedan prácticamente excluidas del mercado industrial por las grandes inversiones necesarias y por las limitaciones que impone la legislación en cuanto al volumen de negocio y de personal, los cuales si son superados la encuadran automáticamente en otro estrato, por lo que la MIPYME nunca podrá superar cierto volumen de ventas o un número determinado de personal, entre otras cosas.

<b>MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS</b>	
<b>VENTAJAS</b>	<b>DESVENTAJAS</b>
Pueden realizar productos individualizados, la gran empresa generalmente estandariza	Solo tienen acceso a mercados específicos, área de operaciones pequeña generalmente local

<sup>83</sup> «Las pymes se erigen como las principales creadoras de empleo», artículo en el diario *Aproximate*, de mayo de 2010. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1KYicEQ> Consultado el 05 de feb., de 2016. 05:22 P.M.

<sup>84</sup> Folleto "Mayo mes de las PyMES" del Colegio de Notarios del Distrito Federal, p. 2. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1KYicEQ> Consultado el 05 de febrero de 2016. 05:26 P.M.

<b>MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS</b>	
<b>VENTAJAS</b>	<b>DESVENTAJAS</b>
Sirven de tejido auxiliar a las grandes empresas	Cartera reducida de clientes
Actividades productivas apropiadas para empresas pequeñas (cooperativas agrícolas)	Dificultad de financiamiento debido al riesgo
Estructura pequeña, el cambio en su estructura productiva es sencillo. (capacidad de adaptabilidad)	Empresas con rigidez laboral, lo que dificulta contratar mano de obra especializada
Especialización en cada nicho de mercado ofreciendo atención cuasidirecta	Difícilmente pueden destinar fondos a la investigación en tecnología
Especialización en el trabajo tanto en el productivo como en el administrativo	Dificultad para acceder a los mercados internacionales
Administración independiente (generalmente el mismo dueño)	Gerencialidad inadecuada
Acceso a determinados programas de ayuda gubernamental	Problemas de promoción, no se diseñan estrategias individualizadas para captar grandes mercados

Importancia de las MIPYME en el desarrollo económico:

En las primeras fases del crecimiento económico las MIPYME cumplen un rol fundamental; pues con su aporte ya sea produciendo u ofertando bienes y servicios, demandando y comprando productos o añadiendo valor agregado, constituyen un eslabón determinante en el encadenamiento de la actividad económica y la generación de empleo.

La pequeña y mediana empresa como opción para incrementar el empleo productivo:

El crecimiento del empleo en el sector público tendrá limitaciones determinadas por dos requerimientos del estado moderno:

- a) El equilibrio fiscal.
- b) La mayor eficiencia en la administración pública.

Las empresas de grandes magnitudes tienden a adoptar tecnologías modernas para elevar la productividad del trabajo y mejorar su nivel de competitividad frente a la creciente apertura económica. De modo que existen pocas posibilidades de incrementar el empleo en este segmento.

La micro empresa y el auto empleo han sido los sectores que en los últimos treinta años han absorbido el volumen más grande de trabajadores. De continuar incrementando el empleo en estos segmentos se corre el riesgo de profundizar las desigualdades distributivas, dado que la mayor dimensión ocupacional tiende a disminuir su productividad relativa y el ingreso medio de los ahí ocupados. Se aumentaría el volumen de los trabajadores pobres, desprotegidos de la seguridad social y en condiciones de trabajo precario. En este orden de ideas, son limitadas las posibilidades para que el gran número de empleos creado en la micro empresa pueda obtener niveles de ingresos satisfactorios para los trabajadores. Estas posibilidades sólo estarían en el estrato superior de la micro empresa que representa alrededor de un quinto de este segmento.

La pequeña y mediana empresa constituyen una opción clave para incrementar el empleo, esto ante la posibilidad de un aporte poco significativo del sector público y de la gran empresa en la demanda de trabajo y, por otro lado, el riesgo de agravar la desigualdad distributiva expandiendo el auto empleo y la micro empresa.

La pequeña y mediana empresa logra, con baja inversión, una productividad del trabajo e ingresos superiores al de la micro empresa, lo que a su vez le permite una contribución importante en el producto global. Asimismo, demanda mano de obra de mayor calificación y genera empleos de calidad que satisfacen las aspiraciones de muchos trabajadores. Una de las ventajas que ofrece la pequeña y mediana empresa con respecto a la de grandes magnitudes es su alto potencial de generación de empleo, con posibilidades de ingresos aceptables por la sociedad.

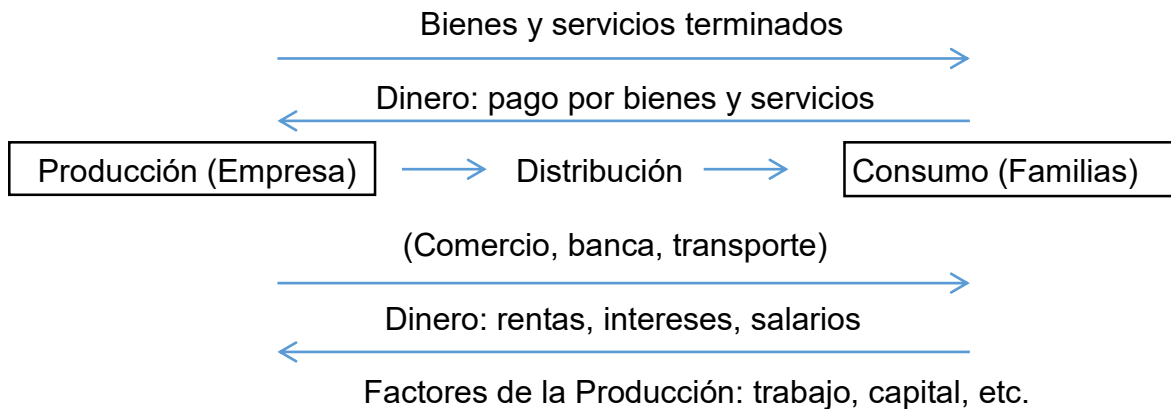
### 1.3.31 El proceso económico y la actividad empresarial

“El proceso económico es el camino que recorre el hombre para satisfacer sus necesidades: empieza con la producción y termina con el consumo.”<sup>85</sup>

Fases del proceso económico:

- 1.- Producción: actividad dirigida a la elaboración de satisfactores
- 2.- Distribución: actividad que pone al alcance de los consumidores, en la cantidad y tiempo preciso, los bienes y servicios producidos.
- 3.- Consumo: utilización y aprovechamiento de los bienes producidos.

Proceso Económico<sup>86</sup>



Factores de la producción:

Tierra: Recursos naturales (minerales, flora, fauna, etc.) materias primas que contribuyen a la producción.

Trabajo: Esfuerzo humano dedicado al proceso productivo. Este a la vez se divide en trabajo físico y trabajo mental.

Capital: Medios o instrumentos de producción (maquinaria, herramienta, numerario para adquirir estos medios).

<sup>85</sup> PAZOS, Luis, *op. cit.*, p. 85.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 87.

Empresa: en términos completamente económicos unidad económica que coordina y organiza los factores tierra, capital y trabajo, con el objeto de hacer posible la producción.

La actividad empresarial:

*La actividad empresarial es la acción de organizar y coordinar los factores de la producción para satisfacer la finalidad de la empresa que es obtener utilidad.*

La actividad empresarial va de la mano con el proceso económico, la misma es la expresión material del factor empresa, el empresario es el sujeto de la actividad empresarial

*El empresario es el sujeto de la actividad empresarial, misma que es la expresión material del factor empresa. El sujeto de la actividad empresarial o también llamado empresario le corresponde determinar el cómo producir, o lo que es lo mismo la combinación más idónea de los factores de la producción que será aquella que represente con base en los recursos existentes un menor costo en relación con lo obtenido.*

“El empresario, en la actualidad, requiere de una preparación científica, es decir, un conocimiento teórico, sistemático y organizado de los fenómenos económicos, además de experiencia y creatividad; pues la empresa, en un mercado competitivo, necesita cambios e innovaciones tan frecuentes y variables como las necesidades y gustos de los consumidores.”<sup>87</sup>

El empresario es aquella persona que le da respuesta a ¿Quién? ¿Cómo? ¿Para quién? Y ¿Por qué producir? Toma las decisiones en la empresa y es en gran parte responsable del triunfo o fracaso de la empresa.

Principales actividades del empresario. Luis Pazos<sup>88</sup> resume así las principales actividades del empresario:

- 1.- Organización de la producción;
  - a) El diagnóstico de la situación económica.
  - b) Establecimiento del plan de acción.

---

<sup>87</sup> *Ibidem*, pp. 162-163.

<sup>88</sup> Ver *Ibidem*, p. 163.

- c) Organización administrativa.
- d) Control de la ejecución del plan.

2.- Asumir riesgos;

- a) No existe certidumbre sobre la venta de sus productos.
- b) Sus instrumentos de producción pueden volverse obsoletos.
- c) Su éxito se traduce en la obtención de un beneficio.
- d) Sus errores o incapacidad son sancionados con pérdidas o con la quiebra.

bra.

3.- Ejercer Autoridad;

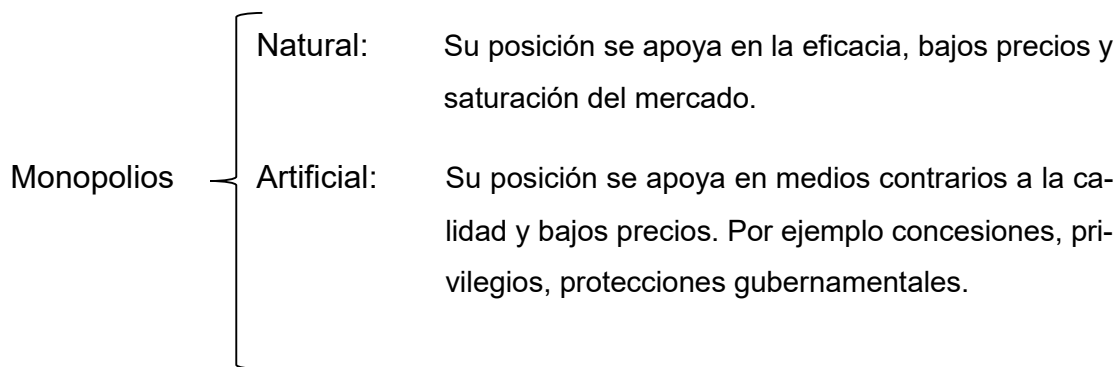
- a) Toma las decisiones dentro de la empresa.

Por todo lo plasmado anteriormente la actividad empresarial y el proceso económico están entrelazados, así pues el ejercicio de la actividad empresarial es fundamental generar el proceso económico.

### 1.3.32 Las economías de escala o de la concentración

El crecimiento de una empresa en un sistema en donde existe la competencia y no hay privilegios o protecciones para determinados sectores, es consecuencia de su eficiencia y del hecho que ha ofrecido productos a mejor precio y calidad que sus competidores, "...la formación de grandes empresas es una consecuencia natural de la economía competitiva y presenta el peligro, en algunas ocasiones, de llegar a la formación de monopolios."<sup>89</sup>

El monopolio puede ser clasificado para su estudio en dos clases:




---

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 176.

Cuando una empresa crece se actualiza un fenómeno conocido como “economía de escala” también llamado economía de la concentración, que consiste en que a mayores cantidades de producción, menores costos.

### 1.3.33 Agrupamiento de integración horizontal, vertical y lateral

El crecimiento de una empresa cuya posición se apoya en la eficacia, bajos precios y saturación del mercado, obliga a adoptar estrategias de integración, en aras de lograr mayores cantidades de producción a menores costos.

Algunos agrupamientos de integración son:

1.- Integración Horizontal: Es un proceso de organización de empresas en el mismo nivel de producción.

Una empresa en crecimiento adquiere otra que elabora su mismo producto (ejemplo: “...una fábrica de cerveza se integrara horizontalmente cuando adquiere otras fábricas de cerveza”<sup>90</sup>), esta coordinación o fusión de empresas se efectúa en el mismo nivel de producción (generalmente en el nivel de mercadeo donde con frecuencia es descrito como cartel).

2.- Integración Vertical: es un proceso de organización de empresas en diferentes niveles de producción con el fin de:

a) Asegurar materia prima para la elaboración del producto, es decir el movimiento se da hacia la fuente de suministro lo que se conoce como *integración vertical hacia atrás* (ejemplo una empresa comercializadora de ropa adquiere otra que la elabora tela, así como otra que estampa, etc. para ya no comprar la ropa para comercializarla sino ahora también producirla).

b) Asegurar la venta, es decir el movimiento se da hacia la comercialización lo que se conoce como *integración vertical hacia adelante* (en el mismo ejemplo ahora a la inversa una empresa que produce tela adquiere ahora otra que comercializa ropa elaborada con esa tela para ya no solo producir la ropa sino también venderla).

---

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 177.

3.- Integración Lateral: se explica como una amalgama de empresas dedicadas a la producción de distintos bienes para el mismo mercado. Comúnmente los bienes concernientes pueden ser producidos simultáneamente por ejemplo platos de plástico, trastes y recipientes.

#### **1.3.34 El conglomerado**

El conglomerado es un proceso de organización bastante complejo, lo que ha repercutido en falta de control gubernamental.

No es un proceso de organización ni vertical ni horizontal sino combinaciones de firmas que producen bienes o servicios que no están directamente relacionados unos con otros, más bien es un modelo de organización estructurado de tal manera que se reduzca el riesgo comercial por medio de la diversificación de la producción a través de una integración de empresas operando en distintas industrias y diversos niveles de producción, en otras palabras *es un proceso de organización basado en un modelo de combinación estratégica basado en la diversificación de la producción que le permite crecer a la empresa aun cuando se ha agotado la expectativa de crecimiento en los mercados para sus productos existentes.*

#### **1.3.35 Sociedad dominatriz**

*La sociedad dominatriz es también un proceso de organización empresarial en el cual las directrices de operación provienen de una sociedad central También definidas como consorcios financieros tenedoras “son aquellas compañías que tienen como finalidad la compra de acciones de empresas con el objeto de controlarlas a través de la asamblea de accionistas.”<sup>91</sup>*

En este tipo de estructuras cada una de las sociedades que componen el grupo pueden tener objeto social distinto y ubicarse en diversos sectores del proceso productivo, este tipo de estructura es una manera de fortalecer a la empresa

---

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 174.



aun cuando hay expectativa de crecimiento en sus mercados respectivos diversificando el riesgo del empresario.

### **1.3.36 Teoría del mercado perfecto**

Definamos mercado como un espacio de interacción entre compradores y vendedores con la finalidad de intercambiar bienes y servicios por los que se paga un determinado precio, el mercado puede estar establecido en una área específica o estar disperso.

Un mercado competitivo es un mercado perfecto, los precios se asignan por el mecanismo de la ley de la oferta y la demanda.

Un mercado perfecto se da "...cuando existe fijado un solo precio para los bienes ofertados de igual o similar calidad lo que es posible, cuando existe competencia entre compradores y vendedores, contando con una comunicación perfecta entre ellos celebrándose transacciones numerosas y frecuentes con información plena de los bienes ofertados y demandados."<sup>92</sup>

En este esquema de competencia la identidad de compradores así como de vendedores resulta intrascendente, existe un solo precio para bienes y servicios ofertados.

Este tipo de mercado se torna utópico, tiende a la uniformización de las variables, desincentiva la competencia que es el eje rector del derecho mercantil.

### **1.3.37 El esquema de la competencia perfecta**

"En un mercado perfecto se deben satisfacer ciertas características para configurar un esquema de competencia perfecta."<sup>93</sup>

- Producto ofertado homogéneo (sin diferencia real o imaginaria).
- Gran número de compradores y vendedores.
- Libertad para ingresar al mercado.
- Todas las empresas integrantes del mercado, teóricamente buscarán maximizar sus utilidades.

---

<sup>92</sup> ZARKÍN CORTÉS, Sergio Salomón, *op. cit.*, p. 124.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 125.

- Conocimiento pleno de las condiciones del mercado.

### **1.3.38 El esquema de la competencia imperfecta**

“Si algunas de las condiciones de la competencia perfecta no se alcanzan, entonces se habla de que existe una competencia imperfecta en los mercados y se deriva de los siguientes factores.”<sup>94</sup>

- Productos diferenciados, como causa natural pueden existir diferenciales en los precios.
- La competencia suele darse entre pocas empresas (oligopolio), estructura de pocos productores.
- La oferta limitada afecta la fijación de precios.
- Restricciones a la competencia para ingresar a los mercados.

Una vez que hemos realizado un estudio de la Empresa; es necesario precisar que para poder establecer una dinámica relacional con el Municipio se requiere como primer paso estudiar sus elementos, remontarnos a sus orígenes, comprender su ecosistema, para después estructurar un esquema que nos permita integrar los conocimientos de ambas instituciones. En este capítulo se trató de abarcar el mayor número de elementos relativos a la empresa que en un futuro serán nuestro parámetro de actuación, lo que sigue en esta dinámica es hacer un estudio detallado de todo lo relativo al Municipio, institución que concierne a nuestro siguiente capítulo.

---

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 126.



## CAPITULO II

### EL MUNICIPIO

#### 2.1 Conceptos Generales

##### 2.1.1 Concepto de Municipio

*Se propone que el Municipio es una institución social, política y jurídica, que constituye la forma secundaria de organización de la sociedad inmediatamente después de la familia (célula básica primaria de organización social). Frecuentemente es base de toda la división territorial, organización política y administrativa de un Estado.*

*La institución municipal tiene un objeto específico; organizar a una comunidad para la gestión colectiva de sus intereses originados por la interrelación de los miembros de la misma, el Municipio estará regido por un Ayuntamiento.*

Para tener un contexto más amplio examinaré lo que señala al respecto el Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM:

“Es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación. Integran la organización tripartita del estado mexicano, Municipios, Estados y Federación.”<sup>1</sup>

Muchos pensadores han vertido su propio concepto.

El filósofo Aristóteles en su obra *La Política* menciona:

“La primera asociación de muchas familias, pero formada en virtud de relaciones que no son cotidianas, es el pueblo.”<sup>2</sup>

El autor Carlos García Oviedo afirma:

---

<sup>1</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, T. VI., de la L-O., Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1984, p. 220.

[En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1Qwo05u> Consultado el 03 de marzo de 2016. 11:00 P.M.

<sup>2</sup> Aristóteles, La Política, segunda edición, Ediciones Gernika, México, 2006, p. 9.

“Constituye una comunidad de personas –preferentemente, de familias– situadas en un mismo territorio, para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad.”<sup>3</sup>

De este concepto podemos desprender que la colectividad formada tiene fines propios, diferentes de sus componentes individuales.

Ya en tiempos más recientes el autor Andrade Sánchez señala:

“El Municipio es un ente político administrativo con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituido por uno o varios núcleos de población establecidos sobre una demarcación territorial que constituye a base organizativa del Estado, y está dotado de una capacidad de decisión autónoma de carácter derivado.”<sup>4</sup>

### **2.1.2 Elementos fundamentales del Municipio**

La teoría del Estado menciona tres elementos indispensables que componen esta entidad (Estado) a saber: territorio, pueblo y poder. Partiendo de la premisa anterior el célebre jurista argentino Antonio María señala al respecto:

“Como lo anticipamos, el municipio tiene los mismos elementos que el Estado, a saber: territorio, población y poder.”<sup>5</sup>

**Territorio:** El territorio es un espacio físico-geográfico.

El territorio en los Municipios es el elemento físico material, entendiéndose por tal la extensión o ámbito superficial donde se ubica el municipio, en el que los órganos de la institución municipal ejercen su dominio y el ámbito espacial de validez del orden jurídico municipal.

**Pueblo o población:** La población es el elemento humano asentado en el supuesto físico con la voluntad de integrar una entidad política. La población junto con el territorio y el poder constituyen elementos interrelacionados funcionalmente en una institución de organización social.

---

<sup>3</sup> GARCIA OVIEDO, Carlos y MARTINEZ USEROS, Enrique, Derecho Administrativo, T. I, 9ª edición, E.I.S.A., México, 1968, p. 655.

<sup>4</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Derecho Municipal, 1. reimpresión, Oxford, México, 2009, p. 104.

<sup>5</sup> HERNÁNDEZ, Antonio María, Derecho Municipal, segunda edición, Depalma, Argentina-Buenos Aires, 1997, pág. 246.

En este orden de ideas la población municipal es el conjunto de personas asentadas en el Municipio.

Finalmente el poder en palabras de German Bidart Campos es:

“...capacidad o energía para alcanzar un fin, y el fin del poder municipal es el bien común de la sociedad local.”<sup>6</sup>

El poder municipal es esa unidad de acción, de decisión política, que se materializa en las acciones realizadas por el gobierno municipal para alcanzar el bien común de la sociedad asentada en su territorio.

### **2.1.3 El Municipio como modelo de organización social en México y el mundo**

Desde los inicios más remotos del hombre existió consenso de estructurar instituciones primarias que establecieran la pauta para sobrellevar la vida en sociedad; es así como surge un modelo básico primario de organización social que es llamado de diversas maneras alrededor de la orbe, en algunos lugares se le conoce como Cantones, Condados, Municipios, etc. A través de este modelo de organización se puede alcanzar un alto grado de eficacia en las estructuras gubernamentales en México y el mundo. El Municipio (como es mayoritariamente conocido) es el nivel de gobierno donde con más claridad se observa la voluntad del pueblo, existe una mayor presión social... la gente está atenta a todo su acontecer, es precisamente en él en donde vive el grupo de hombres que siempre ha tomado participación lo mismo para hacer las revoluciones que para intervenir en las principales luchas cívicas y políticas de todos los pueblos, es también en esta pequeña extensión geográfica en donde se ha dejado mucho por hacer.

En México el Municipio es una de las instituciones más antiguas que como país soberano se tienen, aún con esto ha evolucionado a lo largo de los años a paso demasiado lento, en nuestros días todavía existen Municipios en donde se ha concentrado la pobreza, el olvido nacional y un gran número de necesidades

---

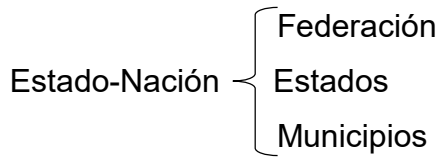
<sup>6</sup> BIDART CAMPOS, German, citado en MARÍA HERNÁNDEZ, Antonio, Derecho Municipal, segunda edición, Depalma, Argentina-Buenos Aires, 1997, p. 268.

insatisfechas que nos obliga a reflexionar para trabajar arduamente en resolver estas deudas pendientes; esto corresponde no solo a funcionarios públicos sino a todos nosotros como ciudadanos miembros de la vida nacional.

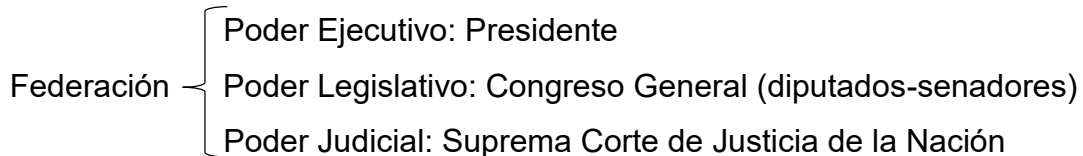
El Municipio en México; es la institución social idónea para terminar de una buena vez con la parálisis estructural en la que está hundido nuestro país desde hace ya bastante tiempo; por sus características es ideal para poner en práctica las tan sonadas reformas estructurales, en él se presenta la oportunidad de que este nivel de gobierno se convierta en realidad en la base fundamental del federalismo en México, pero para que esto sea posible hay que trabajar en hacer realidad lo que se ha señalado comúnmente como “libertades municipales”, necesitamos impulsar una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal de gobierno. Solo impulsando las libertades municipales se fortalece política y jurídicamente este modelo de organización que más que políticamente debe visualizarse primeramente como institución social, que alrededor del mundo se ha venido estructurando como modelo básico primario de organización social representando la gran oportunidad de capitalizar esta institución para beneficio social de los pueblos.

#### **2.1.4 El Municipio en la estructura estatal**

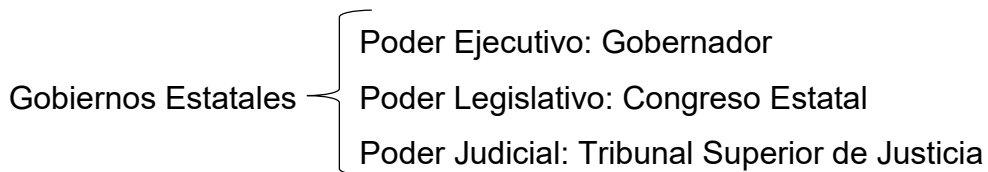
El Estado mexicano concebido de manera integral está conformado por: Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios, la Federación es la expresión de la voluntad de cada estado que la conforma de consolidar un solo ente que tenga la responsabilidad de la representación internacional y el respaldo de la soberanía del país, así como la exclusividad en ciertos rubros establecidos en una ley fundamental que es resultado de la exteriorización del sentir de cada Estado soberano federado, por su parte los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una Federación establecida según los principios de la constitución, el Municipio por su parte es parte integrante de los Estados soberanos en una acepción tradicional, sin embargo se debe fortalecer al Municipio en su autonomía y respaldo jurídico para tener un peso cada vez más fuerte en la estructura estatal.



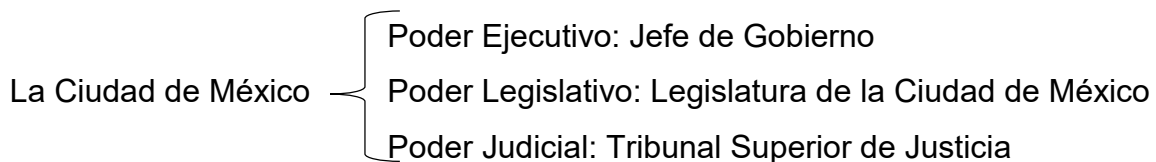
El Estado Nación está sustentado en el artículo 3, párrafo 1 de la Carta Magna.



La Federación está organizada conforme a principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



La estructura de los gobiernos estatales se sustenta conforme a lo establecido en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano, misma que no debe contravenir a la Constitución Federal.



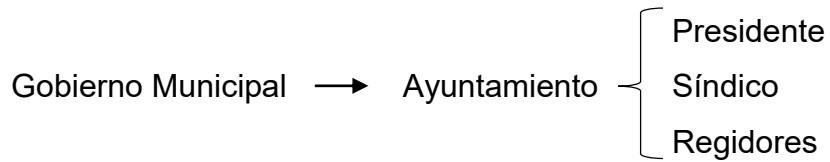
La Ciudad de México hasta hace poco Distrito federal, es la sede de los Poderes de la Unión.

Antes de la reforma constitucional se regía bajo un estatuto de gobierno, a lo largo de los años el Distrito Federal fue adquiriendo ciertas prerrogativas como la de tener un Jefe de Gobierno y una Asamblea que legislara en temas que le concernían, recientemente con la reforma al artículo 122 constitucional se le doto de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y su organi-



zación política y administrativa, además se le facultó para tener su propia Constitución Política Local, y se le otorgó una nueva denominación: La Ciudad de México.

Sin embargo, esto altera la lógica que por naturaleza debe guardar un Distrito Federal, al adquirir la CDMX la categoría de entidad soberana, se debe pensar en crear un nuevo Distrito Federal que se convierta en la sede de los Poderes de la Unión y dejar a la CDMX como un Estado más de la soberanía, pues considero que esta nueva entidad no puede ser autónoma y al mismo tiempo albergar los Poderes Federales.



Los gobiernos municipales se rigen bajo el sustento jurídico de un documento conocido como bando de policía y buen gobierno.

### **2.1.5 Personalidad jurídica del Municipio**

Necesario es dejar en claro que la naturaleza jurídica del Municipio es como nivel de gobierno, esta investido de personalidad jurídica propia al ser una persona moral de derecho público.

Veamos lo que dice al respecto fracción II del artículo 115 constitucional:

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

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

Como podemos observar la Carta Magna otorga al municipio personalidad jurídica propia, además también facultades expresas para aprobar normatividad

aplicable en su jurisdicción para asegurar la gobernabilidad en su respectivo espacio jurisdiccional.

### **2.1.6 Creación, fusión y suspensión del Municipio**

En las legislaciones estatales existe una gran dispersión respecto de estos temas, las que regulan estos fenómenos de manera diferente. Respecto a la creación de municipios generalmente se establecen requisitos que tienen que ver con la población y recursos de carácter hacendario suficientes para mantener la nueva administración municipal.

En algunas legislaciones se establecen de una manera muy clara los procedimientos a seguir cuando se presentan estos fenómenos, sin embargo en otras se dejan en formulas muy amplias, generales y hasta injustas para los municipios afectados.

El Estado de México en su artículo 4 de la Ley Orgánica Municipal señala:

La creación y supresión de municipios, la modificación de su territorio, cambios en su denominación o ubicación de sus cabeceras municipales, así como la solución de conflictos sobre límites intermunicipales, corresponden a la Legislatura del Estado.

Como se puede observar se carece de un procedimiento adecuado, además de que no se contempla la fusión de Municipios.

Por su parte el estado de Veracruz en su Ley Orgánica del Municipio libre regula acertadamente estas cuestiones en su capítulo II denominado de la creación, supresión y fusión de Municipios cuyo texto transcribimos:

Artículo 5. El Congreso del Estado podrá crear, suprimir o fusionar municipios, así como modificar su extensión, mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, escuchando previamente la opinión del Gobernador del Estado y del Ayuntamiento o los Ayuntamientos de los municipios interesados.

La opinión se producirá con el voto de las dos terceras partes de los integrantes de los Ayuntamientos, después de escuchar a los Agentes y Subagentes Municipales, así como a los Jefes de Manzana.

Artículo 6. Para crear un nuevo municipio se deberán satisfacer los requisitos siguientes:

- I. Contar con una población mayor de veinticinco mil habitantes;

II. Disponer de los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demande la administración municipal y para prestar los servicios públicos municipales;

III. Que la cabecera municipal cuente con: locales adecuados para la instalación de oficinas públicas, infraestructura urbana y medios de comunicación con las poblaciones circunvecinas; y

IV. Contar con reservas territoriales suficientes para satisfacer las necesidades de la población.

Artículo 7. Cuando no se reúnan los requisitos del artículo anterior se podrá suprimir un Municipio, en cuyo caso éste pasará a formar parte de uno o más municipios vecinos.

Artículo 8. Cuando dos o más municipios tengan graves dificultades para prestar los servicios públicos municipales, podrán solicitar su fusión a fin de lograr las condiciones necesarias para dicha prestación.

Por su parte el estado de Jalisco en la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal precisa algunos aspectos relacionados con estos fenómenos a saber:

Artículo 6. El Congreso del Estado puede constituir nuevos Municipios, de acuerdo con las bases siguientes: I. La superficie territorial, en donde se pretenda constituir, no sea menor de 180 kilómetros cuadrados;

II. La población que habite en esa superficie, sea mayor de 20,000 habitantes;

III. Lo soliciten, cuando menos, la mitad de los ciudadanos que radiquen en la región en donde pretenda establecerse un nuevo Municipio;

IV. El poblado que se elija como cabecera municipal, tenga una población no inferior a 10,000 habitantes;

V. El poblado cuente con los servicios públicos indispensables y, que tenga además, suficiente capacidad económica para atender a los gastos de la administración pública municipal; y

VI. Tener la opinión de los municipios afectados mediante acuerdo de los ayuntamientos respectivos.

El Congreso del Estado puede declarar la extinción, o la fusión de los municipios, cuando no alcancen la población requerida, modificando, para ello, los límites de los municipios existentes, y concediendo previamente el derecho de audiencia y defensa a los Ayuntamientos de que se trate.

Para una regulación adecuada de estos fenómenos considero se debe trabajar en un conceso para establecer uniformidad en las legislaciones estatales a fin de que establezcan procedimientos claros en los que la población involucrada

expresen su punto de vista y este sea escuchado por el Congreso Local cuando se presenten estos fenómenos, además en cuanto a la fusión y extinción de Municipios se debe dar mayor injerencia a los Municipios afectados.

## **2.2 Marco jurídico del Municipio en México**

### **2.2.1 Artículos constitucionales que norman la actividad municipal**

Son varios los artículos constitucionales que hacen referencia al Municipio veamos:

- En el artículo 3 constitucional plasma una normativa municipal en materia educativa al señalar en su primer párrafo:

Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

- Así también el mismo artículo en su fracción VIII marca la pauta a los Municipios en materia educativa al señalar:

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y

- El artículo 27 constitucional en su fracción VI emite otra normativa municipal en la que otorga una importante prerrogativa a los Municipios:

Los entidades federativas, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

- El artículo 31 en su fracción IV emite una normativa más en materia municipal al mencionar que los mexicanos tienen la obligación de:

Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

- El artículo 40 no menciona en ninguno de sus apartados al Municipio de manera directa, sin embargo al referirse a la forma de gobierno del Estado mexicano expresa:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

En este apartado se hace referencia al sistema federal e implícitamente al Municipio pues recordemos que:

*El Municipio es una institución social, política y jurídica que frecuentemente es base de toda la división territorial, organización política y administrativa de un Estado, en nuestro caso el Estado mexicano.*

- El artículo 73 en su fracción XXIII marca otra normativa al Municipio al indicar que el Congreso Federal tiene facultad:

Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

- Finalmente el artículo 115 es el precepto que trata cuidadosamente al Municipio y es el eje sobre el cual se sustenta el marco jurídico del Municipio en México.

### **2.2.2 El artículo 115 constitucional**

Como punto neural examinemos lo que al respecto establece el artículo 115 que representa el eje principal sobre el que gira el marco jurídico del Municipio en México.

En este artículo queda consagrado el Municipio como un nivel de gobierno, investido de personalidad jurídica propia y con órganos de poder.

Se establece que el Municipio será gobernado por un Ayuntamiento compuesto por presidente síndico y regidores, quedan consagradas reglas en la elección y sustitución de estos funcionarios, se establece el mandato a las leyes electorales estatales de introducir el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

Se otorgan facultades a los congresos locales para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de los mismos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, así como designar autoridades para dirigir a los municipios en el caso respectivo.

Se establece el manejo del patrimonio municipal, así como la aprobación de legislación que les compete (los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la Administración Pública Municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

En este artículo se establecen las funciones y servicios públicos que el Municipio tendrá a su cargo, así como facultades para coordinarse o asociarse entre varios Municipios o Municipio y Estado para la prestación más eficaz de los servicios públicos.

Se establece que los Municipios administraran libremente su hacienda así como la forma en que esta se conformara.

Se mencionan facultades municipales relativas al desarrollo urbano del municipio.

Se establecen reglas respecto a la fuerza pública (policía preventiva) de los Municipios.

Finalmente hace mención de las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores las cuales se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Finalmente dada la importancia de este precepto transcribimos el texto vigente del artículo 115 constitucional para efectos de consulta:

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

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic DOF 03-02-1983) alegatos que a su juicio convengan.

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

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

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

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

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

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

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

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

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

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

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;



h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; y

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

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

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares,

bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

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

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

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

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;

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

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

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

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

IX. Derogada.

X. Derogada.

### **2.2.3 Características del Municipio según la constitución**

La Constitución establece características particulares al Municipio a saber:

- Nivel de gobierno (se consagra al Municipio como tal).
- Libertad.
- Autonomía.
- Autogobierno (gobernado por un ayuntamiento integrado por presidente síndico y regidores, un aspecto importante es que el municipio tiene la facultad de controlar la policía preventiva –fuerza pública municipal–).
- Personalidad jurídica.
- Manejo patrimonial (los Municipios administraran libremente su hacienda).

### **2.2.4 Leyes federales que norman al Municipio**

Lo referente a normatividad municipal (leyes federales que norman al municipio, leyes estatales que norman al Municipio y legislaciones municipales serán

explicadas a detalle en el apartado referente a fuentes del Derecho Municipal, por lo que en este apartado solo se hará mención de ellas.

Variadas normas del orden federal regulan la vida del municipio mexicano, la normatividad federal puede describirse de la manera siguiente:

- Constitución General de la Republica.
- Leyes reglamentarias y ordinarias federales.
- Tratados internacionales.
- Reglamentos de leyes federales.
- Circulares, acuerdos y otras disposiciones administrativas menores, de orden federal.
- Jurisprudencia de carácter federal.
- Costumbre manifestada en materia de orden federal.

### **2.2.5 Leyes estatales que norman al Municipio**

En cada uno de los Estados existe una amplia variedad de ordenamientos legales que norman la actividad municipal y se pueden enunciar de la siguiente manera:

- Constitución Política Local.
- Leyes reglamentarias y ordinarias de orden local.
- Reglamentos de las leyes locales.
- Circulares, acuerdos y otras disposiciones administrativas originadas en autoridades estatales.
- Jurisprudencia proveniente de órganos estatales.
- Costumbre manifestada en materia de orden local.

### **2.2.6 Legislaciones municipales**

Diversas legislaciones comprenden este apartado a saber:

- Bandos Municipales.
- Ordenanzas.
- Reglamentos municipales.
- Circulares y otras disposiciones administrativas.

- Costumbre en materia municipal.

### **2.2.7 Facultades legislativas de los Municipios**

El Municipio no legisla en sentido formal, porque no emite leyes las cuales solamente pueden provenir del Poder Legislativo sea en el orden federal o vía legislaturas de las entidades federativas. Sin embargo a partir de facultades que le otorgan las leyes, si puede emitir normas obligatorias de tipo reglamentario.

La función legislativa consiste en la producción de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, tales normas constituyen las leyes en su sentido original y son emitidas por los poderes legislativos.

Sobre esta temática opina el autor Andrade Sánchez:

“No obstante, existen normas que sin ser emitidas por los órganos formalmente depositarios del poder Legislativo participan totalmente de las características de dichas leyes, ya que son igualmente generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas.”<sup>7</sup>

La teoría jurídica distingue entre actos formalmente legislativos y materialmente legislativos. Los primeros son aquellos realizados por los órganos depositarios del Poder legislativo, los segundos se caracterizan por consistir en la expedición de normas que tienen las peculiaridades señaladas con anterioridad sin importan el órgano que las expida.

De esta manera tenemos que los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos municipales aprobados por los Ayuntamientos con base en I la fracción II del artículo 115 constitucional configuran actos materialmente legislativos, teniendo las características de ser normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas aunque no son emitidas por los poderes legislativos ya sea en el orden federal o local.

Respecto al desempeño de la función reglamentaria municipal existe una gran variedad de tratamientos en las leyes estatales, veamos un par de ejemplos:

---

<sup>7</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *op. cit.*, p. 225.

En el Estado de México en su respectiva Ley Orgánica Municipal se dedica un título completo a la reglamentación municipal dividido en dos capítulos el primero dedicado al Bando Municipal y los Reglamentos; en este capítulo entre otras cosas se expone las materias que mínimamente debe regular el Bando, el segundo capítulo se utiliza a manera de ejemplo pues entre otras cosas establece una clasificación de las sanciones por infracciones a las normas contenidas en el Bando, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales de observancia general. Nos hemos permitido transcribir el título mencionado haciendo énfasis en el artículo 162 el cual trata de las materias que mínimamente debe regular el Bando Municipal, las cuales son muy similares en todas las legislaciones estatales y en el artículo 166 en el que como se mencionó anteriormente se establece una clasificación de sanciones por infracciones a las normas contenidas en el Bando, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales de observancia general, veamos:

#### TITULO VI. DE LA REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL. CAPITULO PRIMERO

##### Del Bando y los Reglamentos

Artículo 160.- Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal y los presidentes municipales lo promulgarán y difundirán en la Gaceta Municipal y en los estrados de los Ayuntamientos, así como por los medios por que estimen convenientes.

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

Artículo 161.- El Bando Municipal regulará y deberá contener las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración municipales.

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

- I. Nombre y escudo del municipio;
- II. Territorio y organización territorial y administrativa del municipio;
- III. Población del municipio;
- IV. Gobierno Municipal, autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento;
- V. Servicios públicos municipales;
- V Bis. Los principios, acciones y etapas del programa de mejora regulatoria;
- VI. Desarrollo económico y bienestar social;

VII. Los principios del Programa Estratégico para lograr la equidad de género, así como las infracciones administrativas y sanciones que por éstas deban imponerse en el ámbito de su competencia.

VIII. Protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente;

IX. Actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares;

X. Infracciones, sanciones y recursos;

XI. Las demás que se estimen necesarias.

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

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

Artículo 165.- Los Bandos, sus reformas y adiciones, así como los reglamentos municipales deberán promulgarse estableciendo su obligatoriedad y vigencia y darse a la publicidad en la Gaceta Municipal y en los estrados de los ayuntamientos, así como en los medios que se estime conveniente.

#### CAPITULO SEGUNDO.

##### De las Sanciones

Artículo 166.- Las infracciones a las normas contenidas en el Bando, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales de observancia general, se sancionarán atendiendo a la gravedad de la falta cometida con:

I. Amonestación;

II. Multa hasta de cincuenta días de salario mínimo general, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá del salario de un día;

III. Suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia;

IV. Clausura temporal o definitiva;

V. Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

Artículo 167.- Los acuerdos, concesiones, permisos o autorizaciones otorgados por autoridades o servidores públicos municipales que carezcan de la competencia necesaria para ello, o los que se dicten por error, dolo o violencia, que perjudiquen o restrinjan los derechos del municipio sobre sus bienes del dominio público, o cualquier otra materia, serán anulados administrativamente por los ayuntamientos, previa audiencia de los interesados.

Por su parte la legislación de Guanajuato (Ley Orgánica Municipal) se centra más en una referencia jurídico formal precisa en la que sin mencionar se manera expresa las materias objeto de la regulación de los ordenamientos que les

corresponde expedir a los Municipios, establece las bases normativas a las que deberán sujetarse los Ayuntamientos al expedir los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. Es importante resaltar que esta legislación menciona un proceso reglamentario o normativo municipal que se debe seguir para expedir los ordenamientos de competencia municipal y que sería benéfico incluir en las legislaciones estatales. Finalmente cabe resaltar que de manera enunciativa más no limitativa esta Ley menciona algunos reglamentos que los ayuntamientos podrán expedir y promulgar.

Título Noveno. Capítulo Único. De La Facultad Reglamentaria

Facultad reglamentaria.

Artículo 236. Los ayuntamientos están facultados para elaborar, expedir, reformar y adicionar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Bases para la expedición reglamentaria o normativa.

Artículo 237. Para la expedición de los bandos de policía y buen gobierno, de los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, los ayuntamientos deberán sujetarse a las siguientes bases normativas:

I. Respetar las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, así como las leyes federales o estatales, con estricta observancia de los Derechos Humanos y sus garantías;

II. Delimitación de la materia que regulan;

III. Sujetos obligados;

IV. Objeto sobre el que recae la reglamentación;

V. Derechos y obligaciones de los habitantes;

VI. Autoridad responsable de su aplicación;

VII. Facultades y obligaciones de las autoridades;

VIII. Sanciones y procedimiento para la imposición de las mismas;

IX. Medios de impugnación; y

X. Transitorios, en donde se deberá establecer, entre otras previsiones, la fecha en que inicie su vigencia.



Facultad de iniciativa.

Artículo 238. Cualquier integrante del Ayuntamiento podrá presentar al Pleno de dicho órgano colegiado iniciativas de reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

El proceso reglamentario o normativo municipal se compondrá de las siguientes etapas:

- I. Iniciativa;
- II. Dictamen;
- III. Discusión;
- IV. Aprobación; y
- V. Publicación.

Las iniciativas deberán contener exposición de motivos y la manifestación de impacto regulatorio que establece la Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Guanajuato, además de la propuesta normativa de reglamento, bando de policía y buen gobierno, circular o disposición administrativa de observancia general, según corresponda.

Los procesos para cada una de las etapas citadas en el presente artículo serán desarrollados en el reglamento interior correspondiente de cada Municipio.

Expedición y promulgación de reglamentos municipales.

Artículo 239. Los ayuntamientos podrán expedir y promulgar, entre otros, los siguientes reglamentos municipales:

- I. Los que regulen las atribuciones, organización y funcionamiento del Ayuntamiento, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y esta Ley;
- II. Los que establezcan y regulen la estructura y funciones de la administración pública municipal centralizada y paramunicipal;
- III. Los que tiendan a asegurar la creación, funcionamiento y prestación de los servicios públicos municipales y el ejercicio de las funciones que la Ley confiera al Municipio y al propio Ayuntamiento;
- IV. Los que se refieran a las facultades en materia de obra pública, desarrollo urbano, fraccionamientos y ecología;
- V. Los que atiendan a la asistencia y salud pública; y
- VI. Los que regulen las actividades de los habitantes del municipio, en un marco de respeto al derecho, la paz pública y la tranquilidad, que propicien el desarrollo de la vida comunitaria.

Aprobación de reglamentos y normas.

Artículo 240. Los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, para ser válidos, deberán ser aprobados por mayoría calificada del Ayuntamiento y publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

*Preciso es mencionar que las legislaciones estatales sobre la materia tienen marcadas diferencias sobre la manera en que regulan las facultades legislativas de los municipios, en otras palabras siendo más técnicos la función reglamentaria municipal, algunas son más precisas en regular aspectos como la materia objeto de los ordenamientos municipales, otros en el aspecto sancionador por infringirlos, algunos más en el procedimiento para expedirlos, entre otras materias. Sería benéfico que los legisladores establecieran un mecanismo preciso, (por ejemplo un Congreso para discutir sobre la materia) con el objeto de uniformar la legislación sobre la materia con la finalidad de obtener normas más completas con las contribuciones de cada uno de los estados que son precisos en regular ciertos aspectos sobre la materia.*

## **2.3 El Derecho Municipal**

### **2.3.1 Concepto de Derecho Municipal**

*Se propone que el Derecho Municipal es la parte del derecho público conformada por normas, principios e instituciones que tienen por objeto directo, inmediato y exclusivo el modelo de organización social generalmente conocido como Municipio.*

El jurista cubano Carmona Romay entiende como Derecho Municipal:

“El conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referentes a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales.”<sup>8</sup>

El autor sudamericano Luis R. Longhi afirma:

---

<sup>8</sup> CARMONA ROMAY, Adriano. G, Programa de Gobierno Municipal, Editorial Librería Martí, Cuba-La Habana, 1950, p. 19.

“El Derecho Municipal estudia la organización institucional de los municipios, bajo los elementos constitutivos del órgano primario del Estado y regula sus relaciones con los poderes del Estado Provincial y del Nacional.”<sup>9</sup>

El autor Robles Martínez define al Derecho Municipal como:

“El conjunto de normas jurídicas que regulan la constitución, formación, integración, organización y funcionamiento del Municipio; las relaciones jurídicas que se producen con motivo de la actividad que realizan sus órganos, las que se dan entre los mismos órganos municipales, entre éstos y otros órganos estatales o bien, con los particulares.”<sup>10</sup>

Al respecto el jurista López Sosa proporciona una definición que se acota al Municipio mexicano:

“El derecho municipal es la ciencia que estudia, investiga, analiza y explica el conjunto de instituciones, disposiciones y normas reguladoras del municipio mexicano, a partir de su origen y evolución, pero sobre todo por la importancia al igual que la trascendencia que tiene en el desarrollo económico, político y social del país.”<sup>11</sup>

El Dr. Adame García parece estar de acuerdo con la anterior definición, pues sin formular un concepto propio se limita a transcribir la citada aportación sin otorgar el crédito respectivo.<sup>12</sup>

Se pueden formular tantas definiciones como autores existan. Con algunas diferencias entre si debido a la ideología, ubicación geográfica o momento histórico en que fueron formuladas, sin embargo todas validas debido al principio de dinamismo y evolución del derecho.

### **2.3.2 Autonomía científica y didáctica**

Respecto a la autonomía del Derecho Municipal son dos las opiniones que se confrontan; una de ellas argumenta que el Derecho Municipal es autónomo

---

<sup>9</sup> LONGHI R, Luis, citado en QUINTANA ROLDÁN, Carlos Fernando, Derecho Municipal, décima edición, Porrúa, México, 2005, p. 120.

<sup>10</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, El Municipio, novena edición, Porrúa, México, 2009, pp. 3-4.

<sup>11</sup> LÓPEZ SOSA, Eduardo, Derecho Municipal Mexicano, Porrúa, México, 2007, p. 6.

<sup>12</sup> Ver ADAME GARCIA, Jorge Carlos, El Derecho Municipal en México, “El municipio base fundamental del federalismo en México”, Porrúa, México, 2009, p. 14.

de cualquier otra rama del derecho (corriente autonomista), la otra considera que el Derecho Municipal es una parte especializada del Derecho Constitucional, del Derecho Administrativo o del Derecho Político (corriente publicista).

Corriente publicista: esta corriente hace depender el Derecho Municipal de tres importantes ramas del derecho:

1.- Derecho Constitucional; en virtud de que el objeto de estudio del Derecho Municipal, El Municipio, se encuentra contenido y regulado en la Constitución.

2.- Derecho Administrativo; por considerar que el Derecho Administrativo estudia entre otros temas la actividad y estructura estatal y dentro de esta, lo referente al Municipio.

3.- Derecho Político; debido a que todas las manifestaciones del hombre en sociedad se vinculan de una u otra manera con la política y la política regula todo lo que al Estado respecta lo que por consecuencia natural involucra al Municipio.

Corriente autonomista: esta corriente expone que el Derecho Municipal es autónomo desde el punto de vista normativo pues existen leyes, reglamentos y otras disposiciones que regulan al Municipio, asimismo considera que el Derecho Municipal es autónomo desde el punto de vista didáctico porque se estudia y enseña el Derecho Municipal con un enfoque especializado.<sup>13</sup>

a) Autonomía científica:

El Derecho Municipal posee autonomía científica porque cuenta con un objeto específico de conocimiento (el Municipio), que puede ser estructurado mediante la adquisición y configuración de conocimientos ordenados, sistematizados y homogéneos.

Veamos lo que al respecto opina el Dr. Adame:

“Si consideramos que el derecho regula relaciones humanas, organiza la vida social del hombre, asimismo regula su existencia y circunstancias, en este caso, el Municipio es

---

<sup>13</sup> Ver LÓPEZ SOSA, Eduardo, *op. cit.*, pp. 5-6.

una forma de organización política, territorial y administrativa, institución de las más complejas, por lo que requiere de normas jurídicas, adecuadas y precisas, para regular sus relaciones, su integración, sus características, sus fines, sus atribuciones, su funcionamiento; asimismo requiere de preceptos que determinen la forma de prestar los servicios públicos a su cargo, de allegarse de recursos financieros, de administrar sus recursos personales, económicos y materiales de normas para regular la organización vecinal.”<sup>14</sup>

En este orden de ideas el conjunto de normas que regulan al Derecho Municipal no es un régimen Administrativo o Constitucional, es una unidad específica, es el régimen jurídico del Municipio, es “El Derecho Municipal”.

Para la existencia del régimen jurídico municipal se requiere de allegarse de estudios, investigación, elaborar sistemas y principios que nos den como resultado una norma efectiva en otras palabras se requiere hacer ciencia del Derecho Municipal.

Al ser el Derecho Municipal objeto de estudio científico, dicho de otra manera, cuando se organizan y sistematizan los conocimientos relativos a esta disciplina, es cuando surge la ciencia del Derecho Municipal, con objeto propio, determinado, específico, exclusivo, de ahí que tenga una autonomía científica.<sup>15</sup>

#### b) Autonomía Didáctica:

El Derecho Municipal posee autonomía didáctica pues en lo académico cuenta con una notable tradición en los centros de educación superior en el país así como en el extranjero, además los temas que aborda tienen una unidad sistemática por si esto no fuera suficiente existe también una bibliografía extensa referente al Derecho Municipal y al Municipio.

### **2.3.3 División del Derecho Municipal**

El Derecho Municipal divide su ámbito de estudio en diversos apartados. Cuatro sectores fundamentales comprenden la materia;

- a) Derecho Político Municipal
- b) Derecho Administrativo Municipal

---

<sup>14</sup> Ver ADAME GARCIA, Jorge Carlos, *op. cit.*, p. 15.

<sup>15</sup> Ver HERNÁNDEZ, Antonio María, *op. cit.*, pp. 5-17.

- c) Derecho Financiero Municipal
- d) Derecho Comparado Municipal

### **2.3.3.1 Derecho Político Municipal**

“La naturaleza misma del Municipio es esencialmente política; así, la regulación de su gobierno, sus elecciones, su actividad como autoridad política, etc., estarán contemplados en lo que se ha denominado Derecho Político Municipal”.<sup>16</sup>

### **2.3.3.2 Derecho Administrativo Municipal o régimen municipal**

El Derecho Administrativo Municipal es la rama del Derecho Municipal que regula el servicio público y las medidas de policía y buen gobierno mediante atribuciones administrativas.

Consideremos al respecto:

La sociedad humana se transformó de su estado primitivo a una sociedad organizada estructurando un sistema de gobierno en el cuerpo social, este sistema gubernativo tiene dos objetivos básicos:

a) asegurar una ordenada convivencia de la comunidad, o lo que es lo mismo asegurar el orden.

b) Proveer los satisfactores que demanda la comuna, o lo que es lo mismo asegurar los servicios.

De esta manera los procesos de orden y servicios quedan relacionados y se vuelven inherentes en el origen del poder público.

Se han establecido normas genéricas que hacen posible la armonía en las relaciones sociales, “previniendo o impidiendo procesos antisociales que conduzcan a la disolución del grupo, sustituyéndolos al mismo tiempo por instrumentos

---

<sup>16</sup> QUINTANA ROLDÀN, Carlos F., Derecho Municipal, décima ed., Porrúa, México, 2005, p. 129.

jurídicos suficientes y eficientes”<sup>17</sup> este conjunto de instrumentos jurídicos quedan compilados en lo que conocemos como Derecho Administrativo Municipal.

### **2.3.3.3 Derecho Financiero Municipal**

El Derecho Financiero Municipal es la rama del Derecho Municipal que se encarga del análisis y sistematización de aspectos fiscales y financieros así como lo referente al patrimonio y hacienda de los Municipios.

### **2.3.3.4 Derecho Comparado Municipal**

Verificar y confrontar experiencias se hace indispensable en una dinámica tan interdependiente como la que hoy se experimenta en un sistema global; es necesario mirar horizontal y verticalmente: entendido esto como verificación de los sistemas jurídicos vigentes actualmente, así como a lo largo de la evolución histórica para poder alcanzar conclusiones precisas que enriquezcan la vida municipal y posibiliten la armonía y orden de la vida en comunidad.

“Es mediante el Derecho Comparado como se hace factible confrontar la reglamentación jurídica del Municipio que nos permita alcanzar determinaciones cognoscitivas y sus modalidades y variantes en el tiempo y en el espacio: formular hipótesis con base en conocimientos confrontados y comprobados; posibilitar su interpretación explicativa; observar los diversos tratamientos respecto a la personalidad jurídica, facultades legislativas, servidores públicos, régimen financiero, concurso en problemas de asentamientos humanos, demográficos, ecológicos, laborales; actividades políticas; y toda la amplia gama de otros fenómenos que, a través del Derecho Comparado, enriquecen nuestro conocimiento del Municipio”.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> *Ídem*.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 130-131.

### **2.3.4 Relaciones del Derecho Municipal con otras ramas del Derecho**

El Derecho Municipal tiene relación con prácticamente todas las ramas del derecho directa o indirectamente, sin embargo, se hace énfasis en las siguientes con las que guarda una relación bastante cotidiana:

**Derecho Constitucional**, en la constitución se encuentra plasmado el articulado que le da estructura al Municipio (definición, fines, funciones, integración, elementos esenciales, características, modalidades, etc.), tanto en su forma de organización como en su relación con la sociedad y los demás órganos de gobierno.

**Derecho Administrativo**: el Derecho Administrativo va a regular fundamentalmente la actividad que van a realizar los órganos de la administración pública para satisfacer las necesidades colectivas, de aquí su relación tan íntima con esta rama del derecho, pues el municipio estructuralmente se conforma por un conjunto de órganos que son parte de la administración pública surgidos para satisfacer las necesidades de la colectividad.

**Derecho Fiscal**: el Municipio es una instancia fiscal; contribuciones, sus especies, procedimientos conceptos fiscales relacionados estrechamente con la municipalidad.

**Derecho Financiero**: el Municipio necesita de recursos para su existencia, el derecho financiero va a regular los momentos de la actividad financiera del Estado (establecer tributos, manejarlos así como administrarlos y su distribución para erogarlos). El municipio como parte del Estado participa activamente de estos momentos de la actividad financiera estatal.

**Derecho Electoral**: “es una rama del derecho público que tiene como objeto directo, inmediato y exclusivo la materia electoral.”<sup>19</sup> Regulando los procesos a través de los cuales el ciudadano elige mediante el voto a sus representantes

---

<sup>19</sup> OLVERA ACEVEDO, Alejandro citado en BAUTISTA HERNANDEZ, Marcos, Apuntes de Derecho Procesal Electoral, sin ed., sin Ed., México-D.F.-C.U., febrero de 2010, p.6.



en el gobierno. Específicamente en materia municipal el Derecho Electoral tiene su expresión en la elección de los Ayuntamientos.

### **2.3.5 Relaciones del Derecho Municipal con otras ciencias**

Derecho Municipal tiene relación dentro del mundo del derecho con casi todas sus ramas, de la misma manera manifestándose externamente establece relaciones con otras ciencias como la historia, la administración, la sociología, etc. Así mismo, interactúa con disciplinas como la estadística y la informática.

Historia: origen y evolución del Municipio a través de un itinerario temporal.

Administración: planificación, organización, dirección y control de los recursos del municipio por medio de procesos y técnicas para obtener el máximo beneficio posible en relación con los fines del mismo.

Sociología: El Municipio en su interacción con el Estado puede ser concebido como un fenómeno social si se conceptualiza de manera integral.

Teoría del Estado y Ciencia Política: ambas estructuran el marco teórico necesario para entender a la sociedad como una organización con fines y objetivos que se cumplen bajo la dirección de un gobierno que preside las actividades del Estado. El municipio es parte integrante del Estado por lo que toma como eje estas ciencias para conceptualizar su posición institucional y el papel que le corresponde cumplir en la organización global.

Estadística e Informática: estas disciplinas son indispensables si se quiere lograr el conocimiento y la ordenación de cifras y datos que atañe a las cuestiones demográficas, administrativas y financieras del municipio.

“El Derecho Municipal aprovecha las aportaciones que le pueden brindar muchas otras disciplinas tanto jurídicas como sociales y técnicas, de esta manera la disciplina desarrolla con precisión disposiciones necesarias para cumplir con su cometido; buscar la armonía y orden de la vida en comunidad.”<sup>20</sup>

---

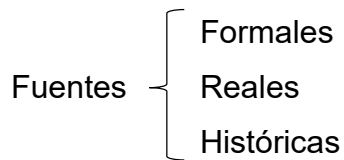
<sup>20</sup> QUINTANA ROLDÀN, Carlos F., *op. cit.*, p. 133.

## 2.4 Fuentes del Derecho Municipal

No existe consenso en cuanto a una definición uniforme sobre fuentes de derecho, sin embargo podemos destacar algunas coincidencias.

Fuente proviene del latín *fons*, *fontis*: fuente, lugar donde surge o brota alguna corriente de agua, si nos trasladamos al sentido jurídico veremos que se alude a las diversas maneras como surge la norma jurídica.

Tradicionalmente se ha clasificado a las fuentes del derecho en:



Las fuentes formales se atienden a la creación, proceso o a la manera en que la norma encuentra vigencia y existencia institucional.

Las fuentes reales constituyen factores, elementos y circunstancias que contribuyen y determinan las normas del derecho: tales como necesidades o fenómenos sociales, circunstancias económicas, intereses políticos, etc.

Las fuentes históricas se constituyen por documentos históricos, libros, codificaciones, inscripciones, en fin todo lo que nos permita conocer el derecho que estuvo vigente en determinado periodo histórico y que pueda contribuir a estructurar o basar nuestro derecho positivo vigente actual.

### 2.4.1 Fuentes federales del Derecho Municipal

La normatividad federal que regula al Municipio es extensa a saber:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

En nuestra Carta Magna encontramos normas fundamentales que regulan al municipio especial mención merece el artículo 115 en el que se detallan los aspectos estructurales de los Municipios.

- Leyes reglamentarias y ordinarias federales:

En este apartado de ordenamientos podemos encontrar una variedad extensa que van a regular la vida municipal por ejemplo: Ley General de Asenta-

mientos Humanos, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley General de Población, Ley del Servicio Militar, Ley de Aguas Nacionales, Ley Agraria, Ley de Coordinación Fiscal por mencionar solo algunas toda esta normatividad en alguna parte de su articulado alude al Municipio otorgándole facultades u obligaciones.

- **Tratados internacionales:**

En ocasiones en algunos tratados que el país celebra con naciones extranjeras resultan disposiciones que repercuten en las estructuras jurídicas, políticas, económicas y sociales del Municipio por ejemplo en el caso de tratados de cuestiones limítrofes, aspectos territoriales, ecológicos o de protección al ambiente.

- **Reglamentos de leyes federales:**

En este tipo de ordenamientos administrativos encontramos disposiciones que afectan la vida municipal en su dinámica definiéndole obligaciones generalmente de auxilio a la autoridad federal, “Es el caso, por ejemplo, del Reglamento de la Ley de Población, en lo concerniente a la certificación de la residencia de extranjeros que habitan en el país, que para esos efectos debe ser otorgada por la autoridad municipal. Otros muchos reglamentos federales: de aguas, agrarios, ecológicos, de sanidad, etc., establecen una serie de cuestiones que deben atender los Municipios.”<sup>21</sup>

- **Circulares, acuerdos y otras disposiciones administrativas menores, de orden federal:**

Existe una multiplicidad dispersa de este tipo de ordenamientos que aluden al Municipio casi siempre en calidad de auxiliar de la autoridad federal, para el cumplimiento de las tareas que competen a la Federación.

- **Jurisprudencia federal:**

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 139.

a) Judicial; es la proveniente de la Suprema Corte y de los Tribunales Colegiados de Circuito, en fuente de derecho municipal cuando aluden a esta institución ejemplo visitas domiciliarias requisitos y formalidades, características de los actos administrativos, sanciones, multas, etc.

b) Administrativa; jurisprudencia de tribunales administrativos de carácter federal (Tribunal Fiscal de la Federación) cuando aunque indirectamente regule cuestiones municipales; ejemplo la materia de coordinación fiscal cuando se interpretan estas leyes.

- Costumbre:

La costumbre puede ser una fuente que de sustento a determinaciones jurídicas municipales. Usos y costumbres de carácter federal que en su momento repercutan en la vida municipal en forma tal que originen regulaciones y determinaciones jurídicas municipales.

#### **2.4.2 Fuentes relativas a los Estados de la Federación**

Cada Estado de la Federación posee un amplio catálogo de ordenamientos legales que regulan aspectos municipales.

- Constitución Política Estatal:

En ella se establecen múltiples disposiciones referentes a los Municipios, generalmente en ella se establece un título o capítulo especial dedicado a regular aspectos de los municipios, en él se plasma el número de municipios que integran el Estado, así como sus respectivos nombres, estructura aspectos hacendarios, etc.

- Leyes reglamentarias y ordinarias de orden local:

Establecen derechos y obligaciones de los Municipios; por ejemplo Códigos Civiles, Penales, Administrativos y Fiscales de los Estados, así como ordenamientos de división territorial procedimientos políticos y electorales, etc.

Dentro de esta categoría adquiere especial relevancia la Ley Orgánica Municipal del Estado. Ley reglamentaria local que constituye la base más importante de normas municipales, en la misma se plasman los pormenores que cada Entidad Federativa imprime a su organización municipal: número de integrantes de los Ayuntamientos, funciones, servicios públicos municipales, etc.

- Reglamentos de las leyes locales:

En los reglamentos de las leyes locales con mucha frecuencia se hace referencia a los Municipios, pues existen frecuentemente en ellos normas que afectan la vida municipal y que son base de facultades y obligaciones municipales (ejemplo reglamentos de construcción, de espectáculos, etc.).

- Circulares, acuerdos y otras disposiciones administrativas originadas en autoridades estatales:

Ordenamientos en los que frecuentemente se imponen a los Ayuntamientos multiplicidad de acciones de tipo contable, presupuestario, de planeación, etc. Con este tipo de ordenamientos menores, se suele regular una buena cantidad de cuestiones que repercutirán en la vida local de la municipalidad.

- Jurisprudencia proveniente de órganos estatales:

Este tipo de fuentes refiere a la jurisprudencia emitida por los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados a la que denominaremos jurisprudencia estrictamente judicial, así como la proveniente de los Tribunales Fiscales o Contencioso-Administrativos estatales a la que denominaremos jurisprudencia administrativa. Estas tesis y precedentes ayudan de manera importante a la regulación jurídica de muchos actos de los ayuntamientos, como por ejemplo sanciones administrativas, multas, etc.

- Costumbre manifestada en materia de orden local:

La costumbre y los usos son fuente supletoria del derecho, muchas veces su aplicación se requiere en cuestiones que son materia de competencia estatal con repercusiones en materia municipal (ejemplo; asuntos de construcciones y usos arquitectónicos).

### **2.4.3 Fuentes municipales**

Este tipo de fuentes refiere a ordenamientos que están a cargo de los ayuntamientos a saber:

- Bandos:

Es una figura jurídica que se materializa en un documento en el que se hacen públicas normas a las que habrá de sujetarse la vida municipal, también

en él se da realce a algún acontecimiento que debe ser conocido y difundido en el municipio, de la misma manera se expide para conmemorar algún aniversario importante de la municipalidad o de sus héroes.

- Ordenanzas: Cuerpo normativo destinado a regular legalmente alguna materia específica de las actividades humanas. En el artículo 115 no se mencionan de forma expresa las ordenanzas, sin embargo múltiples legislaturas estatales las contemplan, atribuyendo la facultad de dictarlas a los Ayuntamientos.

- Reglamentos Municipales:

Constituyen la fuente más importante de la legislación interna de los Municipios; constituyen un instrumento normativo que establece las directrices sobre ciertas materias en específico.

- Circulares y otras disposiciones administrativas:

Las circulares son disposiciones administrativas menores fuente del derecho municipal.

Las circulares y otras disposiciones administrativas menores como oficios, acuerdos, etc., son emitidas por el ayuntamiento en pleno o por diversas autoridades del propio municipio. Cotidianamente el presidente, el secretario, el síndico, los regidores, el tesorero, los directores, etc., emiten este tipo de disposiciones para una multiplicidad de asuntos que debe resolver y atender el Municipio.

- La costumbre en materia municipal:

Fuente supletoria de derecho municipal en materias encomendadas al Municipio, se toma en cuenta en situaciones concretas en actos realizados por la municipalidad en que deban analizarse las costumbres de la comuna para no violentar sus prácticas enraizadas.

#### **2.4.4 Fuentes mixtas**

“El convenio en sentido amplio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones.”<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> ZAMORA Y VALENCIA, Miguel Ángel, Contratos Civiles, décima tercera edición, Porrúa, México, 2012, p. 5.

En tiempos recientes múltiples cuestiones competenciales de la Federación, los Estados y los Municipios, se convienen entre estos niveles de gobierno en busca de mejores resultados sumando esfuerzos conjuntos de los que se obtendrían individualmente

El Artículo 116 fracción VII de la constitución: establece que la federación y los estados podían convenir para la ejecución, operación de obras y prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Artículo 115 fracción III y IV alude a convenios ya intermunicipales o con el Estado.

El último párrafo de la fracción III señala que los Municipios previo acuerdo de sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley podrán coordinarse y asociarse para una más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

La fracción IV referente a las cuestiones de la hacienda municipal, en la que se detallan las contribuciones que corresponden al Municipio, señala:

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

Los convenios en los que se pueden intervenir son:

- Convenios Intermunicipales: el cual celebran dos o más Municipios de un Estado o entre Municipios de Estados diferentes.
- Convenios Bipartitas: se celebran entre el municipio y el Estado.
- Convenios Tripartitas: en ellos intervienen los tres niveles de gobierno; Federal, Estatal y Municipal, ejemplo convenios en materia de conurbación.

#### **2.4.5 Otras facultades legislativas de los municipios**

Quintana Roldan en su Derecho Municipal expresa al respecto:

“...el Municipio cuenta con facultades legislativas catalogadas por la doctrina como “materiales” y no de tipo formal.”<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 144.

Los bandos, ordenanzas, reglamentos y cualquier otra disposición administrativa de carácter general, se insertan en la competencia que, en general, se puede llamar como reglamentaria y que desde luego, es facultad legislativa material.

Sin embargo existen ciertas atribuciones de la municipalidad, que de manera indirecta implican facultades legislativas formales.

- Facultad de Iniciativa de Leyes:

Todas las legislaciones locales otorgan al Municipio la facultad de iniciativa de leyes, esta facultad será por conducto de sus ayuntamientos, de esta manera el Municipio participa en el proceso de la creación de la ley formal. Algunos sistemas internos de los estados condicionan esta facultad de iniciativa a “asuntos que afecten al Municipio”, otras legislaciones dejan abierta esta facultad de proponer leyes a todo tipo de cuestiones que deban conocer los Congresos Locales.

- Facultad de participación de los Municipios en los procesos de reforma a la Constitución Local:

Facultad legislativa formal de tipo indirecto que otorgan las constituciones de algunos Estados para que los Municipios de la Entidad sean partícipes de reformas a la Constitución del Estado, en algunos casos se requiere una vez autorizada por el Congreso Local la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos, en otros casos es necesaria la aprobación de las dos terceras partes de los Ayuntamientos estatales, o hasta de las tres cuartas partes, como en San Luis Potosí.

## **2.5 Territorio y población municipal**

### **2.5.1 concepto de territorio**

El territorio es un espacio físico-geográfico.

El territorio en los Municipios es el elemento físico material, entendiéndose por tal la extensión o ámbito superficial donde se ubica el Municipio, en el que los órganos de la institución municipal ejercen su dominio y el ámbito espacial de validez del orden jurídico municipal. Al respecto el Dr. Reynaldo Robles expresa:



“El territorio donde se asienta el municipio le es propio, pero no exclusivo, ya que forma parte de un territorio mayor, el del estado; por lo tanto, el municipio no tiene un ámbito de validez especial exclusivo, pero si propio.”<sup>24</sup>

### **2.5.2 Sus relaciones con el territorio nacional y el territorio de los Estados, facultades territoriales del Municipio**

Respecto a este tema el jurista Quintana Roldan opina:

“...el territorio municipal es parte del territorio nacional y a la vez, es parte del territorio de una Entidad Federativa, por lo que una primera observación jurídica ha de ser la delimitación de estas tres esferas de gobierno, concretamente en el aspecto que nos ocupa.”<sup>25</sup>

Por territorio no debe entenderse solamente la superficie terrestre, sino el territorio como un espacio de tres dimensiones que comprende el espacio situado arriba y abajo del plano terrestre, además de este. Hacia abajo el espacio estatal es aproximadamente una forma de cono invertido, cuyo vértice se halla en el centro de la tierra, en donde se encuentran los espacios cónicos, es decir los territorios de todos los Estados., hacia arriba, se ha reconocido la soberanía de cada Estado sobre el espacio aéreo correspondiente a su superficie terrestre.<sup>26</sup>

El territorio, en congruencia con lo postulado anteriormente se puede comprender como el ámbito en el que tienen validez, las normas relativas a un orden jurídico. Las normas de carácter federal tendrán vigencia en la totalidad del territorio nacional, excluyéndose solamente por la razón de la materia las normas estatales o municipales. Por su parte, las normas de carácter estatal tendrán validades en el ámbito o espacio físico de cada Entidad Federativa, y en el ámbito de cada Municipio, las que sean de carácter municipal.

La Carta Magna, establece como está comprendido el territorio nacional. En el artículo 42 fracción I se señala que forman parte del territorio nacional, los

---

<sup>24</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *op. cit.*, p 186.

<sup>25</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 152.

<sup>26</sup> Ver KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho y del Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008, p. 257.

territorios integrantes de las entidades federativas, por lo que al estar los municipios inmersos en éstas, debe entenderse que también el territorio de ellos, es parte del territorio nacional.

El artículo 27 constitucional en varios de sus párrafos y fracciones nos habla del Municipio, otorgando en su fracción sexta plena capacidad a los Estados, a la Ciudad de México y a los Municipios para adquirir y poseer todos los bienes necesarios para los servicios públicos.

Por otra parte en el cuerpo del artículo 27 y el 73 fracción XXIX-C se define con claridad las facultades del Estado para regular los asentamientos humanos y el desarrollo urbano.

La autonomía municipal en los últimos tiempos se ha consolidado. Todo como resultado de diversas reformas a la legislación, concretamente respecto al régimen territorial; muestra de esto se ve reflejada en los textos vigentes de las fracciones V y VI del 115 constitucional.

Las facultades territoriales municipales se sustentan en diversos ordenamientos, tanto federales como estatales y estrictamente municipales sin embargo se pueden resumir en las siguientes:

a) Pueden formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, así como los planes de desarrollo urbano municipal.

b) Pueden participar en la creación y administración de sus reservas territoriales en coordinación con los otros niveles de gobierno.

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional. Cuando la Federación y los Estados elaboren planes o proyectos de desarrollo regional se deben asegurar que los municipios integrantes de esas áreas geográficas participen.

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia en sus jurisdicciones territoriales.

e) Cuentan con atribuciones legales para intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

f) Pueden otorgar licencias y permisos para construcciones, de acuerdo a las leyes de la materia.

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esa materia.

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando se afecte el ámbito territorial municipal.

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales.

j) En términos de la fracción VI del artículo 115, cuentan con facultades para planear y regular de manera coordinada con el Estado y la Federación el desarrollo de los centros de población de tipo conurbano.

k) En especial, los Municipios de la zona metropolitana colindante con la Ciudad de México, pueden intervenir en el Consejo de Desarrollo Metropolitano previsto en el apartado C, del artículo 122 de la Carta Magna.

l) Tienen capacidad jurídica para poseer todo tipo de bienes inmuebles necesarios para su funcionamiento y la prestación de los servicios públicos a su cargo.

### **2.5.3 La desconcentración territorial interna de los Municipios**

Los Estados parte de la Federación establecen criterios distintos para integrar y denominar las circunscripciones internas territoriales municipales, sin embargo acertadamente en su Derecho Municipal el jurista Quintana Roldan<sup>27</sup> hace un resumen de demarcaciones político-administrativas según su importancia, esto bajo las reservas correspondientes.

a) Cabecera Municipal: lugar donde reside el Ayuntamiento, generalmente representa el asentamiento más poblado de la municipalidad. Algunas entidades establecen como requisito para la cabecera municipal un determinado número de habitantes, así como determinados servicios públicos. El cambio de sede generalmente tendrá que ser aprobado por la legislatura local.

---

<sup>27</sup> Ver QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 158-159.

b) Delegación: constituida en una ciudad o villa para el mejor funcionamiento del Municipio, cuenta con una extensión y límites generalmente determinados por el ayuntamiento, es presidida por un delegado quien se convierte en auxiliar del ayuntamiento en esa circunscripción, generalmente la delegación cuenta con oficinas administrativas ubicadas dentro de la circunscripción en donde los vecinos realizan trámites sencillos en los que no se requiere trasladarse a la cabecera municipal por ejemplo constancias de residencia, vecindad, solicitudes relativas a servicios públicos, etc.).

c) Subdelegación: generalmente instalada en un pueblo, ranchería o congregación de poca población, muy frecuentemente alejada de la cabecera municipal, es presidida por un subdelegado quien es la autoridad municipal auxiliar del delegado de circunscripción.

d) Cuartel o barrio: porción territorial en que se dividen generalmente las ciudades, villas o pueblos, cuentan frecuentemente con un jefe de cuartel o de barrio como autoridad auxiliar municipal. En los municipios urbanos o semiurbanos se les suele denominar colonias.

e) Sección: conjunto de manzanas de algún cuartel o barrio, cuentan también con un jefe de sección como autoridad auxiliar municipal.

f) Manzana: porción componente de una sección que generalmente incluye un área delimitada por cuatro calles convergentes que hacen un rectángulo o cuadrado y que se encuentra generalmente encabezada por un jefe de manzana.

Diversos ordenamientos locales establecen una clasificación de los centros de población municipales, en donde entre otras cosas se toma en cuenta la concentración demográfica, servicios públicos, características urbanas o rurales.<sup>28</sup>

#### **2.5.4 Conflictos sobre límites territoriales municipales**

---

<sup>28</sup> Como ejemplo de esto véase artículos 9 y 10 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de México, artículos 15 al 20 BIS de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca, artículos 9 y 10 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Puebla.

Respecto a la imprecisión en cuanto a la demarcación exacta de los límites entre los municipios existe legislación variada para resolver estos conflictos, las entidades siguen diferentes sistemas para resolverlo.

a) Como una primera forma para resolver estos conflictos encontramos los convenios intermunicipales, dicho convenio requiere la aprobación del Congreso Local para su validez y vigencia.

b) Como una segunda forma tenemos la intervención del Congreso Local para conocer del planteamiento contencioso que los municipios hagan sobre el conflicto de límites, en este caso corresponde al Congreso Estatal dictar la solución a dicho conflicto.

c) Para finalizar, una tercera forma de solución de esta problemática consiste en la intervención del tribunal superior de justicia el que, como órgano jurisdiccional de la Entidad, dictara en única instancia su resolución sobre el particular.

### **2.5.5 Concepto de población municipal**

*Se propone concebir a la población como el elemento humano asentado en el supuesto físico, con la voluntad de integrar una entidad política. La población junto con el territorio y el gobierno o poder constituyen elementos interrelacionados funcionalmente en una institución de organización social.*

En este orden de ideas la población municipal es el conjunto de personas asentadas en el municipio.

### **2.5.6 La vecindad y la ciudadanía municipales; derechos y obligaciones**

Para comprender a plenitud este apartado es necesario tener en claro tres definiciones trascendentales que van entrelazadas.

- Nacionalidad:

Se adquiere por nacimiento o por naturalización.

Quien tiene la calidad de nacional mexicano adquiere derechos y obligaciones implícitos:

Derechos; la constitución general establece una serie de derechos humanos y garantías que gozara todo nacional mexicano y que no podrán suspenderse sino en los casos que la misma constitución establece, a saber;

Derecho a la libertad.

Derecho a la igualdad.

Derecho a recibir educación.

Derecho a ejercer cualquier actividad lícita para su manutención.

Derecho a la libertad de expresión.

Derecho de petición.

Derecho de asociación.

Derecho a la seguridad

Derecho a la seguridad jurídica.

Derecho de credo.

Derecho de tránsito.

Obligaciones; el artículo 31 establece las obligaciones de los nacionales mexicanos a saber;

Hacer que sus hijos o pupilos asistan a escuelas para recibir instrucción hasta nivel medio superior y vigilar que sus hijos o pupilos reciban la instrucción militar otorgada por el Estado.

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

Alistarse y servir en la Guardia Nacional.

Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Una vez analizado el concepto de nacionalidad con sus derechos y obligaciones respectivas estudiemos el criterio de ciudadanía.

- Ciudadanía:

Quien tiene la calidad de nacional mexicano no necesariamente es ciudadano, pues además de reunir las características previstas en el artículo 30 relativo a los mexicanos se tienen que reunir otros requisitos más que se señalan en el artículo 34 de la carta magna a saber:

- 1.- Tener la mayoría de edad (18 años).
- 2.-Tener un “modo honesto de vivir”.

El ciudadano además de gozar de los derechos y obligaciones establecidas para los nacionales mexicanos disfrutara de los derechos y obligaciones establecidas para los ciudadanos.

Derechos; (la constitución general en el artículo 35 establece los derechos de los ciudadanos);

Votar.

Ser votado

Asociarse para participar en asuntos políticos.

Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República

Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley

Iniciar leyes

Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional.

Obligaciones; el artículo 36 de la Carta Magna señala las obligaciones;

Inscribirse en el catastro de la municipalidad y en el Registro Nacional de Ciudadanos.

Alistarse en la Guardia Nacional;

Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;

Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y

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

Como podemos advertir no todo nacional mexicano es ciudadano, sin embargo todo ciudadano es necesariamente vecino de alguna circunscripción municipal

- Vecindad: es una calidad otorgada a quien habita en forma permanente y habitual en la circunscripción municipal, la actualización de la hipótesis vecinal implica una serie de derechos y obligaciones previstos en la legislación; desde la Constitución Federal, las Constituciones Estatales hasta los Bandos y Reglamentos Municipales.

Las legislaciones establecen las hipótesis por medio de las cuales se adquiere la calidad de vecino.

El artículo 14 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de México establece que la calidad de vecino es adquirida por nacimiento o por radicar en el Municipio por un determinado tiempo (generalmente las Leyes Orgánicas Municipales establecen un periodo que va desde los seis meses hasta un año). También la calidad de vecino es adquirida mediante la expresión de la voluntad del ciudadano manifestada ante las autoridades municipales.

De igual manera las leyes municipales plasman las causas por medio de las cuales se pierde la calidad de vecino municipal entre las que podemos señalar al respecto;<sup>29</sup>

Dejar de residir en el lugar por un determinado tiempo (de seis meses a un año en su generalidad).

Adoptar expresamente otra vecindad.

Manifestación expresa ante la autoridad del cambio de domicilio.

Ausencia legal, entre otras.

La mayoría de las legislaciones de los estados establecen hipótesis en las cuales la calidad de vecino subsistirá aun cuando el vecino se ausente de la circunscripción municipal entre las que podemos mencionar:<sup>30</sup>

Desempeño de cargos de elección popular.

---

<sup>29</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo. Art. 20.

<sup>30</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo. Art. 20.



Cumplimiento de servicios militares.

Desempeño de cargos de representación diplomática en el extranjero.

Realización de estudios científicos o artísticos.

Desempeño de comisiones oficiales a cargo del gobierno Federal, Estatal o Municipal.

Al adquirir la calidad de vecino municipal se contarán con una serie de derechos y obligaciones los cuales en algunos casos coincidirán exactamente con los señalados en el apartado de derechos y obligaciones relativos a nacionalidad y ciudadanía, la razón es la siguiente; algunos de los derechos y obligaciones adquiridos por los anteriores conceptos se ven materializados por el individuo en el lugar donde resida, es decir donde se avecinde que necesariamente será un Municipio (o en el caso de la Ciudad de México una Alcaldía o cualquiera que vaya a ser la denominación que se les otorgue una vez que lo decida el órgano facultado respectivo).

## **2.6 Autonomía municipal**

### **2.6.1 Concepto de autonomía**

“El término autonomía, de *autos*, por sí mismo, y *nomos*, ley, consiste en la facultad que una persona tiene de darse sus propias normas, sea un individuo, una comunidad o un órgano del Estado.”<sup>31</sup>

En el ámbito del derecho público este concepto nos refiere a la capacidad que dentro del Estado pueden gozar ciertas entidades de él (específicamente el Municipio) para regir sus intereses propios, con las peculiaridades de su vida interior mediante normas y órganos de gobierno propios. Este concepto guarda cierta similitud con la idea de soberanía entendida esta como la capacidad de una entidad u organización de darse sus propias normas y hacer que estas se cumplan, sin embargo para el Municipio esta soberanía, así como la autonomía hoy en día tienen ciertas limitantes.

---

<sup>31</sup> VALENCIA CARMONA, Salvador, Derecho Municipal, Porrúa-UNAM. IJ, México, 2003, p. 31.

### **2.6.2 Autonomía política municipal**

La Carta Magna establece al Municipio como base de la organización territorial, política y administrativa del país el artículo 115 de nuestra Constitución establece en su primer párrafo que los Estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre, en este precepto en su fracción primera se fundamenta la libertad política del Municipio para elegir, en forma popular y directa al Ayuntamiento titular de la Administración Municipal, además también se establece que no existirá intermediario entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado, se consagra en esta fracción el principio de la no reelección inmediata de las autoridades municipales.

Es también en esta fracción en donde queda plasmado un procedimiento claro al que deberán sujetarse las legislaturas locales al suspender Ayuntamientos, declarar la desaparición de estos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por algunas de las causas graves que la ley local prevenga, dando oportunidad suficiente a sus miembros para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. Si alguno de sus miembros dejare de desempeñar su cargo se establece que será sustituido por su suplente o se procederá como la ley lo disponga.

Dentro de la autonomía política del Municipio es importante referirse al principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos, la fracción VIII del 115 constitucional establece que las leyes de los Estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de Ayuntamientos en todos los Municipios, de esta manera se garantiza que todas las expresiones estén debidamente representadas en el órgano gubernativo de la municipalidad garantizando una integración plural que le de solidez y contribuya a la autonomía y libertad del Municipio.

De esta manera dentro de la autonomía política municipal quedan comprendidos aspectos importantes que podemos resumir en;

Forma de elección del Ayuntamiento, suspensión y declaración de desaparición de Ayuntamientos, suspensión o revocación del mandato de alguno de

sus miembros, forma de sustitución del Ayuntamiento o alguno de sus miembros, representación proporcional en la integración de los Ayuntamientos entre los más importantes.

El Municipio en una concepción ideal debe regir intereses peculiares en su vida interior mediante normas y órganos de gobierno propio, sin embargo no se puede pasar por alto que muchos de los aspectos que rigen la vida municipal están sujetos a directrices de la autoridad estatal así como federal dada la forma de gobierno que hemos adoptado. Debemos hallar las formulas eficientes para darle mayor autonomía y libertad al Municipio, realzando el espíritu adoptado en la forma de gobierno plasmada en la Carta Magna (republicana, representativa, popular, teniendo como base de la división territorial y de la organización política y administrativa el Municipio libre).

### **2.6.3 Autonomía administrativa**

La autonomía administrativa refiere a la potestad que dentro de la Federación y la Entidad Federativa puede gozar el Municipio para regir intereses peculiares de su vida interior (servicios públicos, territorio, desarrollo urbano, reservas territoriales, regularización de la tenencia de la tierra urbana -se establecen bases para que el Municipio participe en la toma de decisiones sobre estas materias expidiendo en este orden de ideas reglamentos y disposiciones administrativas sobre estas materias-, relaciones entre los Municipios y sus trabajadores -se establecen principios generales para que los Estados legislen sobre esta materia, teniendo como bases mínimas las establecidas en el artículo 123 constitucional-), mediante normas y órganos de gobierno propios.

Ejemplos de esta autonomía pueden apreciarse claramente en lo establecido en las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del artículo 115 constitucional

En la fracción segunda se establece la personalidad jurídica del Municipio y el manejo de su patrimonio conforme a la ley. Queda asentado también en esta fracción la facultad de los Ayuntamientos para aprobar, (de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados) los

bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la Administración Pública Municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. Al tener el Municipio facultad para emitir ordenamientos que regulen su actividad administrativa se refuerzan la llamada autonomía administrativa municipal.

Al establecer la fracción tercera las funciones y servicios públicos que tendrá a su cargo el Municipio, la Carta Magna da a entender que tiene autonomía y capacidad para regir estos aspectos de su vida administrativa estando facultado para decidir si presta estos servicios públicos de manera independiente o por medio de un sistema de colaboración o coordinación con otros Municipios del mismo Estado o diverso. En este orden de ideas no veo impedimento en este precepto para que un municipio pueda decidir la colaboración incluso con la misma Federación para prestar un servicio público.

Los servicios públicos a cargo del Ayuntamiento se mencionan y describen a detalle en un apartado posterior.

La fracción quinta y sexta del citado precepto refieren a facultades otorgadas a los Municipios para que dentro del marco de las leyes (federales y estatales) formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y los planes de desarrollo urbano, participen en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal e intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, en este apartado se faculta también al municipio para otorgar licencias y permisos para construcciones y para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. En la fracción sexta se indica que los Municipios podrán convenir con la Federación y el Estado, en el ámbito de sus competencias lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidas como conurbadas.

En general en el texto de la Constitución se otorga al Municipio en sus fracciones quinta y sexta facultades en relación con su territorio; desarrollo urbano, reservas territoriales, regularización de la tenencia de la tierra urbana, también se establecen bases para que el Municipio participe en la toma de decisiones sobre estas materias expidiendo en este orden de ideas reglamentos y disposiciones administrativas sobre estas materias.

En el segundo párrafo de la fracción octava referente a las relaciones entre los Municipios y sus trabajadores se establecen principios generales para que los Estados legislen sobre esta materia, teniendo como bases mínimas las establecidas en el artículo 123 constitucional, por lo anterior las Entidades Federativas se han dado a la tarea de expedir leyes del servicio civil que regulan de diversas formas la relaciones de trabajo del Municipio con sus servidores.

#### **2.6.4 Autonomía financiera**

La autonomía financiera constituye en sí misma el eje sobre el cual giran los demás aspectos de la autonomía municipal, un Municipio con suficiencia económica es un Municipio mayormente autónomo política y administrativamente de los otros niveles de gobierno dado que tiene suficiente capacidad de maniobra en aspectos que solo a él le competen.

El 115 constitucional en su fracción cuarta establece que los Municipios administraran libremente su hacienda formada por los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación o traslado, mejoría y cambio de valor de los inmuebles; con las participaciones federales que correspondan al Municipio y, con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

La Constitución establece que los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones anteriores este renglón es reciente y tiene su explicación como un sistema de transición pues muchos de los municipios no cuentan actualmente con la infraestructura administrativa y técnica

para administrar estas contribuciones, sin embargo es fundamental que con la mayor rapidez posible los municipios asuman el pleno manejo de sus contribuciones tejiendo la infraestructura necesaria para la administración de sus recursos, pues solo de esta manera se fortalecerá de manera práctica la autonomía municipal y dejara de ser un enunciado constitucional de buenas intenciones.

Es importante también resaltar dentro de este rubro que el inciso c) de la fracción cuarta del 115 establece que las leyes federales no limitaran la facultad de los Estados para establecer las contribuciones que la Constitución estipula en beneficio del Municipio, así como los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales, no podrán conceder las propias leyes federales exenciones en relación con tales contribuciones. Tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.

La supresión de estas exenciones reeditúa en el fortalecimiento de la hacienda municipal.

Finalmente la fracción cuarta de este precepto señala:

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisaran y fiscalizaran sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

## **2.7 Gobierno municipal**

### **2.7.1 Diversas formas de gobierno municipal**

El poder materializado en el gobierno es uno de los elementos sin los cuales el municipio no podría existir; el poder municipal es esa unidad de acción, de decisión política, que se materializa en las acciones realizadas por el gobierno municipal para alcanzar el bien común de la sociedad asentada en su territorio.

El gobierno municipal es un cuerpo de funcionarios que conduce la vida del municipio en un cierto periodo de tiempo. La selección, facultades, misión y visión de estos funcionarios se acotan en las leyes relativas a la materia.

Existen diversas formas en cómo se organiza el gobierno municipal en variadas regiones, sin embargo independientemente de sus particularidades en el

gobierno se deben materializar los anhelos políticos de la comunidad que pueden ser resumidos en democracia y eficiencia principalmente, entendiendo la primera como la participación de la comunidad en la selección del gobierno municipal y la eficiencia como el anhelo primordial de la población traducida en la adecuada y racional administración de los recursos con que dispone el Municipio.

Diversos investigadores se han interesado en las formas de gobierno municipal, tal es el caso del Dr. Villasana Davila<sup>32</sup> quien expone seis formas de gobierno municipal a saber:

- a) Cabildo-Alcalde
- b) Ayuntamiento
- c) Cabildo-Gerente
- d) Comisión
- e) Asamblea

f) Propias de los grupos nativos, sin embargo la clasificación que enseña se expone engloba en solo tres grupos a las anteriores formas de gobierno y para efectos didácticos resulta eficiente.

Formas de gobierno municipal:

1.- Comisión

En el gobierno por Comisión se eligen comisionados que operan como responsables de áreas o departamentos específicos y reunidos se convierten en un cuerpo legislativo de gobierno, por lo tanto poseen funciones ejecutivas y legislativas, uno de los comisionados es seleccionado como “jefe o alcalde” y es quién preside las reuniones, este puesto generalmente es rotativo. Es indispensable aclarar que los comisionados guardan entre si el mismo status. Diversas fuentes afirman que la forma de gobierno por Comisión se creó en Galveston, Texas, en 1901 luego de ser destruida por un huracán, y para evitar los vicios y corrupción de la administración de aquel puerto texano.

---

<sup>32</sup> Ver VILLASANA DÁVILA, Jaime, “Gobierno Municipal”, *Revista Epikeia*, número 11, Universidad Iberoamericana, México-Guanajuato-León, verano de 2009.

[En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1ppNLO8> Consultado el 03 de marzo de 2016. 10:14 P.M.

“El modelo de gobierno por Comisión, con su premisa igualitaria llevada al máximo, no ha operado y de hecho prácticamente ha desaparecido aun en los Estados Unidos, toda vez que las necesidades de una sociedad moderna han dejado a ese sistema un tanto revestido de aspiraciones utópicas, en gran sentido ideal, pero, desafortunadamente, de poca aplicación práctica.”<sup>33</sup>

## 2.- Órganos Duales:

### a) Alcalde-Concejo.

En este sistema el poder municipal se deposita en dos órganos diferentes; uno de carácter ejecutivo representado por el alcalde, mayor o prefecto y otro legislativo representado por el Concejo, Junta o Cámara Municipal. Este sistema posee la particularidad de que existe la división de funciones con lo cual se consigue la no interferencia o confusión de atribuciones y además permite la colaboración de sus miembros por participar momento a momento de la dinámica municipal

### b) Gerente-Concejo.

En esta forma de gobierno tres son las figuras principales; miembros del Cabildo, alcalde y el gerente (o administrador) de la ciudad, pueblo, Municipio o condado, los miembros del Cabildo poseen funciones legislativas, el mayor cambio ocurre con el alcalde, cuyas responsabilidades ejecutivas ahora descansan mayormente en el gerente quien es un técnico experto en la administración de la municipalidad. Una vez nombrado el gerente tiene facultad de designar a sus colaboradores y dirigir su trabajo, aunque reporta al concejo los asuntos más importantes de la localidad, enunciados en el “City Manager Plan”.

Este sistema delinea la impresión de aplicar a la vida municipal las técnicas administrativas propias de las empresas.

Es preciso diferenciar entre dos términos; gerente (*manager*) y administrador (*administrator*). El primero forma parte fundamental de la forma de gobierno Cabildo-Gerente y sin él no existiría la misma. Aquí implica que el gerente es nombrado por el Cabildo y el alcalde, su cargo no está ligado a un período de

---

<sup>33</sup> QUINTANA ROLDÀN, Carlos F., *op. cit.*, p. 200.



gobierno sino a su desempeño, es un cargo independiente y con responsabilidades operativas y administrativas únicas dentro de la estructura gubernamental. El administrador por su parte es un asistente operativo dependiente del alcalde que le ayuda a administrar y manejar el gobierno. El titular del cargo puede estar o no ligado a un período gubernamental (algunos duran décadas en sus cargos), informa y rinde cuentas al Cabildo previo acuerdo con el alcalde y posee autonomía operativa limitada.

En terrenos históricos, la figura del gerente surge en EE.UU. como respuesta a las crisis sociales y políticas vividas en algunas de sus ciudades y comunidades a finales del siglo XIX, ello como consecuencia de la migración y de una revolución industrial que por esos años comenzaba a mostrar sus efectos en las ciudades (crecimiento acelerado, pobreza, escasez de recursos). Ello trajo consigo que se fuera moldeando la creación de una figura cuyo objetivo sería dedicarse completamente a la procuración de altos índices de eficiencia en la operatividad gubernamental y lo más alejado posible de las influencias políticas.

3.- Otras formas de gobierno:

Las formas de gobierno expuestas anteriormente son las más frecuentes, aunque existen otras que es interesante mencionar tales como el sistema unipersonal que obedece a regímenes dictatoriales. El sistema unipersonal centra el poder en un solo individuo el cual es un delegado o agente de un poder supremo dictatorial con todas las facultades de dirección y control de la municipalidad, como fue el caso de los prefectos unipersonales o los podestás durante el régimen fascista italiano.

### **2.7.2 El Municipio mexicano y su gobierno**

En el sistema de gobierno mexicano la Constitución (artículo 115 frac. I) atribuye a un órgano colegiado denominado ayuntamiento las facultades gubernativas y de administración del Municipio, por lo que siguiendo lo planteado en el apartado anterior podemos decir que el sistema de gobierno denominado ayuntamiento encuadra en el modelo de Comisión, aunque con peculiaridades especiales por ejemplo; en la Comisión pura los miembros guardan un status igualitario cosa que no sucede en el Ayuntamiento mexicano, pues sus miembros tienen

estatus diferenciados, funciones específicas y niveles jerarquizados, incluso en la manera en cómo se integra el Ayuntamiento existen diferencias. Por todo esto y con toda razón el municipalista Quintana Roldan se atreve a denominar a este sistema “Comisión Impropia”.

En lo que atañe al modelo de órganos duales el Ayuntamiento no encajaría en este sistema por las siguientes razones;

En cuanto al modelo teórico de Alcalde-Concejo en el que se guarda una división de funciones: el alcalde encabezando la función ejecutiva y el Concejo la legislativa, podemos afirmar que en el Ayuntamiento no existe una división del ejecutivo con el órgano deliberante, pues el alcalde forma parte del mismo, lo preside y frecuentemente tiene voto de calidad, así mismo los regidores que serían el órgano deliberante desempeñan múltiples tareas y actividades administrativas, algunas veces hasta ejecutivas y en ocasiones en ausencia del presidente los regidores lo suplen en su orden.

Por todo esto concluimos que el sistema de Ayuntamiento no opera bajo el modelo de Alcalde-Concejo.

Finalmente por lo que respecta al modelo de Gerente Concejo (integrado por los miembros del Cabildo quienes poseen funciones legislativas, el alcalde quien posee la función ejecutiva que comparte con el gerente quien es un técnico experto en la administración de la municipalidad, con funciones esencialmente operativas y administrativas electo por el alcalde y el Concejo) podemos concluir que el Ayuntamiento no encuadra en este sistema pues no existe la figura de gerente en nuestra legislación. Si bien en algunas localidades se han hecho experimentos implementando este modelo aún no se ha logrado cimentar una estructura definida ni se ha expandido la figura al grado de legislarse de manera general.

### 2.7.3 El Ayuntamiento

El Ayuntamiento "...es el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, que tiene a su cargo el gobierno y la administración del Municipio."<sup>34</sup>

Se integra por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada Estado.

El Ayuntamiento como cuerpo colegiado podrá ejercer facultades que las legislaciones le atribuyen sin embargo cada uno de los integrantes del Ayuntamiento es sujeto de obligaciones y cuenta con sus propias facultades.

- Las atribuciones de los Ayuntamientos están plasmadas en las leyes orgánicas municipales de cada Estado, sin embargo las diversas legislaciones tienen coincidencia respecto de las siguientes.

- Expedir y publicar su reglamento interior y el bando de policía y buen gobierno y, en general, los reglamentos que requiere el Municipio para el cumplimiento de sus atribuciones.

- Organizar y supervisar a los cuerpos de seguridad pública, además de distar las medidas necesarias para lograr que exista un adecuado ambiente de seguridad y orden en la municipalidad

- Nombrar al secretario del Ayuntamiento y al tesorero municipal a propuesta del presidente municipal.

- Administrar de manera libre su patrimonio y hacienda en los términos que fijen las leyes

- Formular y aprobar anualmente el presupuesto de egresos.

- Conducir y dirigir la adecuada prestación de los servicios públicos.

- Acrecentar los bienes patrimoniales, los valores sociales y culturales.

- Iniciar leyes y decretos ante las legislaturas locales y federales en materia municipal.

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 203.

### 2.7.4 El presidente municipal

El presidente municipal es el encargado de la función ejecutiva del Ayuntamiento, preside y dirige las labores del Ayuntamiento, es el actor protagónico de la Administración Pública Municipal por la naturaleza de sus funciones

Para cumplir con sus responsabilidades las constituciones locales, las respectivas leyes orgánicas municipales, los reglamentos internos y bandos de policía y buen gobierno correspondientes señalan las facultades y obligaciones entre las que cabe destacar:

- Presidir y dirigir las sesiones del Ayuntamiento;
- Proponer al Ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal;
- Tener bajo su mando los elementos de policía y cuerpos municipales de seguridad
- Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal, y las demás disposiciones legales del Municipio.
- Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento e informar su cumplimiento;
- Informar al Ayuntamiento una vez al año del estado que guardan los negocios municipales.
- Promulgar y publicar el Bando Municipal
- Asumir la representación jurídica del Municipio y del Ayuntamiento, así como de las dependencias de la Administración Pública Municipal, en los litigios en que este sea parte;
- Contratar y concertar en representación del ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros Ayuntamientos;
- Obligar crediticiamente al Municipio
- Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del Municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables;
- Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos;

- Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del Municipio;

Generalmente las leyes orgánicas municipales en el último inciso del artículo correspondiente a las facultades que respectan a los presidentes municipales dejan abierta la posibilidad de que existan o puedan existir otras facultades que correspondan a los presidentes municipales y que no aparezcan enunciadas en el mencionado apartado, pero que se encuentren dispersas en el cuerpo de la ley o en otros ordenamientos respectivos. Por lo que de localidad a localidad las facultades del presidente pueden variar, además, dada la dinamicidad del trabajo legislativo podemos encontrar facultades innovadoras que pueden ser la clave para eficientar el desempeño de este funcionario.

### **2.7.5 Los regidores**

El cuerpo de regidores representa el mayor número de integrantes del Ayuntamiento. Su función básica como integrantes del ayuntamiento es formar parte del cuerpo deliberante o cabildo, así como participar en las decisiones que este toman, aunque también actúan como titulares de las comisiones formadas para atender a las distintas ramas de actividad pública que afectan y determinan al municipio. El número de regidores de un Ayuntamiento es variable, lo cual depende del número de habitantes con que cuenta la municipalidad

Las atribuciones que tienen los regidores son reguladas en las leyes orgánicas municipales de los Estados entre las cuales destacan:

- Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento;
- Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por este ordenamiento;
- Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el Ayuntamiento;
- Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el Ayuntamiento y aquellas que le designe en forma concreta el presidente municipal.
- Proponer al Ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal;

- Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el Ayuntamiento;

### **2.7.6 El síndico**

El síndico es el miembro del Ayuntamiento que vigila los aspectos financieros del mismo, lo representa jurídicamente, procura los intereses municipales, y en ocasiones auxilia al ministerio público.

Entre sus principales facultades y obligaciones destacan:

- Asistir con voz y voto a las sesiones del Ayuntamiento
- Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los integrantes de los Ayuntamientos
  - La función de contraloría interna.
  - Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio
  - Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo
  - Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería y la vigilancia de la aplicación del presupuesto
  - Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la tesorería
  - Fungir como agente del Ministerio Público en los Municipios donde no exista este.

### **2.7.7 Suplencia de los miembros del Ayuntamiento**

El Ayuntamiento es un cuerpo colegiado, y que tiene a su cargo el gobierno y la administración del Municipio. Por esta razón es necesario que el ayuntamiento durante su gestión cuente con la totalidad de sus miembros. Para estos efectos las legislaciones estatales prevén en su articulado mecanismos para hacer frente a la falta de algún o algunos de sus integrantes estableciendo reglas para la suplencia de los mismos. Cada legislación contempla reglas y mecanismos distintos a la hora de suplir a algún miembro del Ayuntamiento.

A manera de ejemplo examinemos algunas legislaciones, apuntando lo benévolo de unificar criterios para una uniformidad de estos mecanismos.

En la Ley Orgánica Municipal mexiquense se dedica con gran precisión un capítulo a este tema en donde se detallan los mecanismos para suplir las faltas de un miembro del ayuntamiento, estableciendo criterios tanto temporales como circunstanciales, veamos:

CAPÍTULO QUINTO. Suplencia de los Miembros del Ayuntamiento

Artículo 40.- Los miembros del ayuntamiento necesitan licencia del mismo, para separarse temporal o definitivamente del ejercicio de sus funciones.

Las faltas de los integrantes del ayuntamiento podrán ser temporales o definitivas.

Las faltas temporales que no excedan de quince días naturales se harán del conocimiento del Ayuntamiento sin que se requiera acuerdo de cabildo para autorizarlas, hasta por tres ocasiones, durante su periodo constitucional. Las faltas temporales que excedan de quince días naturales serán aprobadas por el Ayuntamiento cuando exista causa justificada. Se consideran causas justificadas para separarse del cargo las siguientes:

- a) Para ocupar otro empleo, cargo o comisión en la administración pública municipal, estatal o federal o en organismos autónomos, desconcentrados o descentralizados de cualquiera de los tres niveles de gobierno.
- b) Para enfrentar un proceso penal, siempre y cuando el solicitante se encuentre sujeto a prisión preventiva.
- c) Para contender como candidato en un proceso electoral federal o local.
- d) Por imposibilidad física o mental de carácter temporal debido a enfermedad.
- e) Aquellas otras que por su naturaleza sean consideradas por el Ayuntamiento.

El Ayuntamiento deberá resolver las solicitudes de licencia que excedan de quince días o las definitivas, a más tardar dentro de los ocho días siguientes a la solicitud en sesión de Cabildo. En caso de que el ayuntamiento no resuelva en el plazo señalado en este párrafo, se tendrá por aprobada la solicitud de licencia.

Artículo 41.- Las faltas temporales del presidente municipal, que no excedan de quince días, las cubrirá el secretario del ayuntamiento, como encargado del despacho; las que excedan de este plazo y hasta por 100 días serán cubiertas por un regidor del propio ayuntamiento que se designe por acuerdo de cabildo, a propuesta del presidente municipal, quien fungirá como presidente municipal por ministerio de ley.

Las faltas temporales de los síndicos serán suplidas por el miembro del ayuntamiento que éste designe, cuando sólo haya un síndico; y cuando haya más de uno, la ausencia será cubierta por el que le siga en número.

Las faltas de los regidores no se cubrirán, cuando no excedan de quince días y haya el número suficiente de miembros que marca la ley para que los actos del ayuntamiento

tengan validez; cuando no haya ese número, o las faltas excedieran el plazo indicado, se llamará al suplente respectivo.

Para cubrir las faltas definitivas de los miembros de los ayuntamientos, serán llamados los suplentes respectivos. Si faltase también el suplente para cubrir la vacante que corresponda, la Legislatura, a propuesta del Ejecutivo, designará a los sustitutos.

Las faltas de los servidores públicos titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, que no excedan de quince días naturales, se cubrirán conforme se establezca en el reglamento municipal respectivo, o en su caso, con la designación que realice el servidor público que se deba ausentar. En cualquier caso la designación será con el carácter de encargado del despacho y con la aprobación del presidente municipal.

Las faltas temporales que excedan de quince días naturales pero no de sesenta, serán aprobadas por el ayuntamiento en sesión de Cabildo a propuesta del presidente municipal.

Si la falta temporal se convierte en definitiva, se procederá conforme lo dispone el artículo 31 fracción XVII de esta Ley.

Para desempeñarse como encargado de despacho, es necesario reunir los mismos requisitos señalados en el reglamento respectivo para ser titular de las dependencias del ayuntamiento.

Ninguna dependencia o entidad municipal podrá tener un encargado de despacho por un plazo que exceda de sesenta días naturales.

Jalisco por su parte dedica un título completo de su Ley Orgánica Municipal a la regulación de estos aspectos veamos:

TITULO CUARTO. PREVENCIONES PARA LOS CASOS DE AUSENCIA DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES. CAPITULO UNICO. Del Modo de Suplir las Faltas  
 Artículo 68. Las faltas temporales del Presidente Municipal, hasta por dos meses, deben ser suplidas por el Regidor que para tal efecto sea designado por el Ayuntamiento.

El Ayuntamiento debe reglamentar quién suplirá las ausencias menores a setenta y dos horas del Presidente Municipal, para efectos de la toma de decisiones administrativas.

Artículo 69. Las faltas del Presidente Municipal, por licencia de más de dos meses, deben ser cubiertas con el nombramiento de un Presidente Interino, hecho por el Ayuntamiento de entre sus miembros en funciones, a mayoría absoluta de votos.

Artículo 70. El Ayuntamiento debe proceder a nombrar de entre sus miembros en funciones, por mayoría absoluta de votos, un Presidente Municipal Substituto:



I. Por falta absoluta o interdicción definitiva, legalmente declarada, del Presidente Municipal; y

II. Por privación del cargo, en los casos previstos en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco.

Artículo 71. Antes de efectuar la elección de Presidente Municipal Substituto se debe llamar al regidor suplente de la planilla registrada. Una vez completo el Ayuntamiento se debe efectuar la elección del Presidente Municipal Substituto.

Artículo 72. Las faltas definitivas y temporales de un munícipe propietario, en caso de licencia por más de dos meses o por cualquiera otra causa, se suplen conforme a lo dispuesto por la ley estatal en materia electoral.

Artículo 73. Las faltas temporales del Síndico hasta por un mes, deben ser suplidas por el servidor público municipal que designe el Ayuntamiento.

Las faltas del Síndico por licencia de más de un mes, deben ser cubiertas por su suplente.

Artículo 74. Las faltas de los demás servidores públicos municipales deben ser cubiertas conforme a lo dispuesto en los reglamentos municipales.

Guanajuato en su respectiva Ley Orgánica destina con gran acierto un capítulo a la regulación estos aspectos, siendo rescatable mencionar en su articulado la forma en que serán suplidas las autoridades auxiliares, aspecto que casi todas las legislaciones han omitido.

#### Capítulo IV

Del modo de suplir las faltas de los Integrantes del Ayuntamiento y demás Servidores Públicos Municipales

##### Licencias.

Artículo 49. En las faltas por licencia de más de dos meses de los regidores y síndicos propietarios, se llamará a los suplentes. Al término del plazo de la licencia concedida, el propietario deberá integrarse de inmediato a su cargo; cuando se trate de licencias por tiempo indeterminado, el ausente se reintegrará a la sesión siguiente a su aviso de terminación de la licencia.

##### Abandono definitivo del cargo.

Artículo 50. Tres faltas consecutivas y sin causa justificada a las sesiones de Ayuntamiento, serán consideradas como abandono definitivo del cargo.

Para que se pueda considerar abandono definitivo del cargo, el Ayuntamiento lo notificará al regidor o síndico que haya incurrido en la causal referida en el párrafo ante-

rior, para que manifieste lo que a su derecho convenga y en su caso, ofrezca las pruebas pertinentes por un término de quince días. Transcurrido dicho plazo el Ayuntamiento acordará si se actualiza el abandono definitivo del cargo, si se finca la responsabilidad correspondiente y si procede llamar al suplente, quien en su caso rendirá la protesta en la sesión siguiente. El acuerdo del Ayuntamiento que declare el abandono definitivo del cargo deberá notificarse al interesado dentro de los cinco días siguientes.

Vacante de síndicos o regidores.

Artículo 51. Cuando por cualquier causa alguno de los síndicos o regidores propietarios dejaren de desempeñar el cargo, éste será cubierto por su suplente. En el caso de los regidores, a falta tanto del propietario como del suplente, se estará a lo establecido por el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.

Despacho por encargo.

Artículo 52. Las ausencias del presidente municipal por licencia, permiso o causa justificada hasta de quince días naturales, serán suplidas por el secretario del Ayuntamiento como encargado de despacho, pero bajo ninguna circunstancia tendrá derecho a voto en las sesiones del Ayuntamiento.

Presidente municipal provisional.

Artículo 53. En el caso de falta del presidente municipal por licencia, permiso o causa justificada por más de quince días y hasta por dos meses, el síndico o el primer síndico en los ayuntamientos en que existan dos, asumirá el cargo de presidente municipal provisional. Para ocupar el lugar del síndico o primer síndico se convocará al suplente.

Presidente municipal interino.

Artículo 54. La falta del presidente municipal por más de dos meses, por licencia, permiso o causa justificada, será cubierta por un presidente municipal interino, propuesto por los integrantes del Ayuntamiento, cuya planilla haya obtenido el primer lugar de la votación en la elección del Ayuntamiento en funciones, el cual será designado por mayoría simple de votos.

El presidente municipal interino entrará en funciones a partir del momento en que la licencia, permiso o causa justificada surta sus efectos legales.

Presidente municipal sustituto.

Artículo 55. El Ayuntamiento procederá a nombrar por mayoría absoluta de votos un presidente municipal sustituto, en los siguientes supuestos:

- I. Por falta absoluta del presidente municipal electo;
- II. Por estado de interdicción declarado en sentencia judicial firme;
- III. Por revocación de mandato; y
- IV. Por declaración de procedencia, en cuyo caso el presidente municipal sustituto, desempeñará la función durante el transcurso del juicio, hasta que se dicte sentencia

firme. Si ésta fuere condenatoria, el presidente municipal sustituto, concluirá el período correspondiente.

Cuando se actualice cualquiera de los supuestos anteriores, el secretario del Ayuntamiento convocará, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, a sesión extraordinaria del Ayuntamiento, la que se ocupará única y exclusivamente del nombramiento del presidente municipal sustituto a propuesta de los integrantes del Ayuntamiento, cuya planilla haya obtenido el primer lugar de la votación en la elección del Ayuntamiento en funciones.

Elegibilidad del presidente interino y sustituto.

Artículo 56. El nombramiento del presidente municipal interino y del sustituto, podrá recaer o no en los miembros del Ayuntamiento, pero la persona designada deberá llenar los mismos requisitos establecidos en la Constitución Política para el Estado y en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.

Renuncia o excusa del cargo.

Artículo 57. El presidente municipal, síndicos o regidores del ayuntamiento, sólo por causa justificada a juicio del Congreso del Estado o de la Diputación Permanente, en su caso, podrán renunciar o excusarse del cargo.

Licencia de los titulares de la administración pública.

Artículo 58. Las faltas por licencia de más de dos meses de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, serán cubiertas por quien designe el Ayuntamiento. Las faltas por licencia hasta de dos meses, serán cubiertas por quien designe el presidente municipal.

Suplencia del delegado municipal.

Artículo 59. Las faltas del delegado municipal, serán cubiertas por el subdelegado; a falta de éste, por quien designe el Ayuntamiento.

Algunos otros estados como Puebla solo dedican algunos preceptos en su Ley Orgánica a este tema, siendo poco precisos y detallados en su regulación.

### **2.7.8 Otras autoridades y funcionarios de elección o designación**

La generalidad de Municipios en el país establecen solamente al presidente, regidores y síndicos como constitutivos del ayuntamiento, sin embargo a manera de excepción en algunos Estados existe otros cargos de elección popular que se integran al Ayuntamiento, tal es el caso de los Concejales en Oaxaca.

Además de los funcionarios que se mencionaron anteriormente que son de elección popular, para el despacho de los asuntos administrativos y para servir

de auxiliares del Ayuntamiento, se pueden tener en la estructura de la administración municipal las siguientes dependencias:

- a) Secretaria del Ayuntamiento
- b) Tesorería.
- c) Oficialía Mayor.
- d) Dirección de Administración.
- e) Dirección de Planeación.
- f) Contraloría Interna.
- g) Dirección de Seguridad Pública o Comandancia de Policía.
- h) Dirección de Servicios Municipales o Servicios Públicos.
- i) Dirección de Obras Públicas.
- j) Dirección de Desarrollo Urbano.
- k) Dirección de Ecología.
- l) Dirección del Deporte.
- m) Direcciones de otras áreas administrativas.

Todo esto de acuerdo a las necesidades y a la capacidad económica de la municipalidad. Los funcionarios encargados de estas dependencias generalmente son designados por el Ayuntamiento, aunque en algunos casos estos funcionarios son designados por el presidente municipal.

Secretaría del Ayuntamiento:

Órgano superior de la Administración Pública Municipal, auxilia al Ayuntamiento, así como al presidente municipal.

El secretario del Ayuntamiento es la persona física titular de la secretaria.

Acertadamente el jurista Reynaldo Robles señala que el secretario tiene dos tipos de funciones; como auxiliar del Ayuntamiento y como auxiliar del presidente municipal.

Las atribuciones de este órgano de la Administración Pública Municipal pueden tener variaciones según la legislación (Ley Orgánica Municipal) del Estado que se trate, sin embargo el jurista arriba citado en su obra El Municipio hace una compilación de las atribuciones que generalmente tiene este funcionario y

que coinciden en la mayoría de las legislaciones, las cuales hemos tenido a bien transcribir:

“Como auxiliar del Ayuntamiento el secretario tiene las siguientes atribuciones:

- a) La de fedatario de los actos del ayuntamiento.
- b) Es el medio para convocar por escrito a los miembros del Ayuntamiento a las sesiones de Cabildo.
- c) Debe estar presente en todas las sesiones del Ayuntamiento con voz informativa.
- d) Debe levantar las actas circunstanciadas de las sesiones de Cabildo.
- e) Expedir copias certificadas de las actas de cabildo.
- f) Tiene a su cargo el archivo del Ayuntamiento.

Como auxiliar del Presidente Municipal tiene las siguientes atribuciones:

- a) Controla la correspondencia oficial y da cuenta al Presidente de los asuntos para acordar el trámite respectivo.
- b) Suscribir todos los documentos oficiales.
- c) Dar cuenta al Presidente de los detenidos correccionados que hayan cumplido con la sanción impuesta por la autoridad municipal.
- d) Tener una relación ordenada de Leyes, Decretos, Reglamentos, Periódico Oficial del Estado, Circulares y órdenes relativas a los distintos ramos de la Administración Pública.
- e) Formular el inventario general de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, de los destinados a un servicio público y los de uso común, expresando en el mismo todas las características de identificación.”<sup>35</sup>

En lo que respecta al mecanismo para nombrar al secretario podemos distinguir entre dos sistemas distintos:

1) Lo designa el Ayuntamiento libremente, o a propuesta del presidente municipal, en forma individual o por ternas.

2) Lo designa el presidente municipal

Tesorería:

“El Municipio cuenta con su propia hacienda, que estará administrada libremente dentro del marco jurídico previsto en la ley. Para tal efecto, la Tesorería Municipal es el órgano de recaudación de los Ingresos y el encargado de efectuar las erogaciones.”<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *op. cit.*, pp. 260-261.

<sup>36</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 241.

El tesorero es la persona física titular de la tesorería

Las atribuciones de este órgano de la Administración Pública Municipal pueden tener variaciones según la legislación (Ley Orgánica Municipal) del Estado que se trate, sin embargo en la mayoría de las legislaciones coinciden con las que compilaremos a continuación:

- Administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
- Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables
- Recaudar y administrar los ingresos que se deriven de la suscripción de convenios, acuerdos o la emisión de declaratorias de coordinación; los relativos a las transferencias otorgadas a favor del Municipio en el marco del Sistema Nacional o Estatal de Coordinación Fiscal, o los que reciba por cualquier otro concepto; así como el importe de las sanciones por infracciones impuestas por las autoridades competentes, por la inobservancia de las diversas disposiciones y ordenamientos legales, constituyendo los créditos fiscales correspondientes;
- Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos, e inventarios;
- Presentar anualmente al Ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la Tesorería Municipal;
- Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado, por acuerdo expreso del Ayuntamiento.
- En la mayoría de las legislaciones se establece una facultad genérica en la que la tesorería puede desempeñar atribuciones que señalen las disposiciones legales aplicables, así como las que le encomiende el Ayuntamiento.

Por cuanto respecta al mecanismo para nombrar al tesorero; tenemos que lo designa el Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal en forma individual o por ternas, según lo establezca la Ley Orgánica Municipal.

Los requisitos para ser titular de la secretaria o la tesorería del Ayuntamiento varían según la Entidad de que se trate, sin embargo generalmente entre estos se encuentran:

- Edad; en algunas legislaciones se fija la edad mínima de 18 años, 21 o hasta 25 años como en el caso de Baja California Sur.
- Ser mexicano y del Estado seglar.
- Buena conducta y capacidad para desempeñar el cargo (en algunos casos se requiere solo concluir la educación secundaria para desempeñar cualquiera de estos dos cargos, sin embargo en otros Municipios por su densidad poblacional, desarrollo urbano y complejidad se requiere título profesional (generalmente de Licenciado en Derecho para el caso del secretario y Economía, Administración o Contaduría para el caso del tesorero).
  - No haber sido sentenciado por delito intencional.
  - No ser cónyuge, pariente consanguíneo o afín en línea recta sin limitación de grado o colateral por consanguinidad dentro del segundo, del Presidente Municipal o de los Regidores.

#### Dirección de Obras Públicas:

La Dirección de Obras Públicas es el organismo de la Administración Pública Municipal encargado de controlar, dentro del marco jurídico vigente y los planes de desarrollo urbano respectivos, las obras que sean de beneficio social en la municipalidad, coordina los proyectos de obras, interviene en la autorización de construcciones de las mismas, para la prestación de un servicio público.

El director de obras públicas es la persona física titular de la Dirección de Obras Públicas.

El director de obras públicas generalmente es designado por el Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal en forma individual o por ternas, según lo establezca la Ley Orgánica Municipal.

#### Dirección de Seguridad Pública o Comandancia de Policía:

La Dirección de Seguridad Pública o equivalente es el organismo de la Administración Pública Municipal encargado de preservar la integridad y patrimonio de los habitantes y transeúntes, garantizando la tranquilidad, seguridad, moralidad y orden público de los bienes y personas.

El director de seguridad pública es la persona física titular de la Dirección de Seguridad Pública.

El director de seguridad pública generalmente es designado por el Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal en forma individual o por ternas, según lo establezca la Ley Orgánica Municipal.

### **2.7.9 Las comisiones de gobierno**

El gobierno municipal para ser realmente operativo ha dividido las diversas ramas administrativas con la finalidad de brindarles una atención adecuada.

Esta división de las actividades administrativas se les conoce como comisiones, se contemplan en todas las Leyes Municipales de los Estados y son encomendadas a los miembros del Ayuntamiento, quienes tendrán bajo su responsabilidad la vigilancia y el control de esas áreas de la gestión municipal.

Existe una variedad muy amplia de comisiones dependiendo de la Ley Municipal que se trate, sin embargo las más comunes pueden reproducirse en la siguiente lista:

<b>COMISIONES DE GOBIERNO</b>	
Gobernación	Fomento Agropecuario y Forestal
Seguridad Publica	Parques
Transito	Jardines
Protección Civil	Panteones
Planeación	Cultura
Hacienda	Educación
Agua	Deporte
Drenaje	Recreación
Alcantarillado	Turismo
Mercados	Ecología
Centrales de Abasto	Empleo
Rastros	Salud
Alumbrado Publico	Población
Obras Publicas	Reglamentos
Desarrollo Urbano	Otras de acuerdo a las necesidades

Las leyes municipales generalmente asignan las comisiones más importantes o delicadas al presidente municipal tales como Gobernación o Seguridad



Publica, las demás comisiones por lo regular se van asignando conforme su importancia a los miembros del cabildo en orden descendente desde el síndico que generalmente le corresponde la comisión de Hacienda, hasta el último regidor que se le asignaran comisiones menos relevantes. La importancia de las comisiones radica en las propias peculiaridades del Municipio, por ejemplo si se trata de un Municipio en donde el comercio es vital, será quizás la comisión de mercados y la de centrales de abasto la que tendrá mayor importancia.

Las propias necesidades municipales determinan el número de comisiones existentes y la importancia de estas, así como los recursos con los que se cuentan, de esta manera existen Municipios con recursos limitados que tienen solamente las comisiones indispensables y en número muy reducido. Es muy común que las comisiones se combinen en una sola por economía por ejemplo las comisiones de parques, panteones, jardines pueden ser una sola.

La reglamentación de las comisiones en las leyes Orgánicas Municipales en algunos casos suelen ser bastante detalladas como es en el caso de Veracruz que en su Ley Orgánica del Municipio Libre las regula del artículo 44 al 60, finalmente a manera de ejemplo transcribimos los artículos mencionados.

Artículo 44. Para la atención de los servicios públicos, las Comisiones tendrán las atribuciones siguientes:

- I. Formular y proponer al Ayuntamiento un programa para la atención del servicio público de que se trate;
- II. Supervisar que el servicio público se preste con eficiencia;
- III. Proponer al Ayuntamiento, previo estudio y dictamen, acuerdos para la solución de asuntos de las respectivas ramas de la administración pública municipal;
- IV. Vigilar la exacta aplicación de los recursos económicos destinados a la prestación del servicio;
- V. Promover ante los ciudadanos lo conducente al mejoramiento del servicio;
- VI. Informar al Ayuntamiento, en virtud del servicio que supervisa, cuando haya coincidencia de funciones con el Estado o la Federación;
- VII. Proponer con oportunidad, al Ayuntamiento, el presupuesto de gastos necesarios para la mejor prestación del servicio; y
- VIII. Vigilar la aplicación del Reglamento correspondiente, proponiendo al Ayuntamiento las reformas que estime necesarias.

Artículo 45. La Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal se integrará por el Síndico y un Regidor y tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Inspeccionar las labores de la Tesorería y dar cuenta al Ayuntamiento de todo aquello que estime pertinente;
  - II. Vigilar que la recaudación en todos los ramos que forman la Hacienda Municipal se haga con la eficacia debida y con apego a la Ley y que la distribución de los productos sea conforme a las partidas del presupuesto de egresos respectivo;
  - III. Revisar y firmar los cortes de caja mensuales de la Tesorería Municipal;
  - IV. Formular los proyectos anuales de ingresos y egresos, así como de la plantilla de personal, para que sean presentados al Ayuntamiento en su oportunidad, de conformidad con lo establecido por esta ley y demás disposiciones aplicables;
  - V. Revisar los estados financieros mensuales y la Cuenta Pública anual que deba rendir la Tesorería y presentarlos al Ayuntamiento con las observaciones que juzgue convenientes;
  - VI. Vigilar la debida actualización del inventario de los bienes y derechos del Municipio;
  - VII. Vigilar que las adquisiciones y transmisión de bienes o derechos municipales se realicen en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables;
  - VIII. Proponer la práctica de auditorías;
  - IX. Promover lo conducente al mejoramiento de la Hacienda y el Patrimonio Municipal;
- y
- X. Las demás que expresamente le señalen esta ley y demás leyes aplicables.

Artículo 46. Son atribuciones de la Comisión de Educación, Recreación, Cultura, Actos Cívicos y Fomento Deportivo;

- I. Visitar con la mayor frecuencia posible los establecimientos de enseñanza, cuidando de que respondan a su objeto y que se observen en ellos todas las disposiciones que consignan las leyes y reglamentos relativos;
- II. Cuidar el cumplimiento de la obligación de que los niños en edad escolar asistan a las escuelas;
- III. Promover cuanto estime conveniente para el mejoramiento de la instrucción pública;
- IV. Promover la realización de actividades recreativas y culturales, procurando en todas ellas la participación popular;
- V. Vigilar el estricto cumplimiento del calendario cívico;
- VI. Promover el deporte municipal procurando la realización de competencias y el apoyo a quienes se distingan en la práctica del deporte;
- VII. Proponer la creación de becas para estudiantes sobresalientes de escasos recursos, según las posibilidades económicas del Ayuntamiento;

VIII. Promover los valores culturales e históricos del Municipio; y

IX. Las demás que expresamente le señalen esta ley y demás leyes aplicables.

Artículo 47. Son atribuciones de la Comisión de Policía y Prevención del Delito:

I. Denunciar la realización de juegos prohibidos por la Ley y demás disposiciones aplicables, así como vigilar que los permitidos se instalen en lugares públicos con la autorización correspondiente;

II. Denunciar la comisión de actos ilícitos y coadyuvar con las autoridades competentes en su investigación y persecución;

III. Proponer normas reglamentarias para el funcionamiento de centros de diversión, procurando que no se ofrezcan al público espectáculos que ofendan la moral y buenas costumbres y que no se produzcan alteraciones del orden público;

IV. Vigilar que los responsables de la operación de las cárceles las conserven en estado higiénico y de seguridad;

V. Vigilar que los alimentos que se den a los presos sean sanos y en cantidad suficiente, poniendo el visto bueno a las papeletas que diariamente expida el director para el número de raciones que deban administrarse conforme al número de presos y empleados;

VI. Oír las quejas de los presos y atenderlas en términos de justicia, trato humanitario, higiene y salud;

VII. Vigilar que no se permita el acceso de los menores de edad a los establecimientos o espectáculos no aptos para ellos;

VIII. Proponer al Ayuntamiento las medidas para hacer cumplir los reglamentos relativos que resguarden la paz, la tranquilidad y el orden público;

IX. Promover la capacitación de los elementos de la policía municipal en lo referente al conocimiento de los derechos humanos y las garantías individuales;

X. Procurar que los elementos de la policía municipal sepan leer y escribir y, en caso de analfabetismo, promover su asistencia a los cursos de educación básica para adultos;

XI. Apoyar a las demás Comisiones para el mejor desempeño de sus funciones; y

XII. Las demás que expresamente le señalen esta ley y demás leyes aplicables.

Artículo 48. Son atribuciones de la Comisión de Tránsito y Vialidad:

I. Intervenir en la planeación de los servicios de vigilancia y control del tránsito de vehículos;

II. Promover acciones de vialidad tendientes a la protección de los peatones;

III. Gestionar la instalación de señalamientos, nomenclatura vial, y áreas de estacionamiento de vehículos;

IV. Diseñar programas para la vigilancia y control vehicular a fin de disminuir la contaminación del ambiente;

V. Inspeccionar las labores de los servidores públicos de tránsito municipal y dar cuenta al Ayuntamiento de todo aquello que estime pertinente; y

VI. Las demás que expresamente le señalen esta ley y demás leyes aplicables.

Artículo 49. Son atribuciones de la Comisión de Salud y Asistencia Pública:

I. Proponer la creación y fomento de establecimientos de asistencia pública, conservar y mejorar los existentes y favorecer la beneficencia privada;

II. Promover el establecimiento de centros de integración, adaptación y tratamiento juvenil;

III. Inspeccionar los hospitales cuidando de que se asista con eficiencia a los enfermos, que los empleados cumplan con sus deberes, que los alimentos y medicinas proporcionados a los enfermos sean de buena calidad, en cantidad suficiente y conforme a las prescripciones del facultativo y disposiciones reglamentarias; asimismo, vigilar que los cobros por la atención hospitalaria sean moderados y proporcionales al servicio otorgado y que los estudios socioeconómicos se realicen de acuerdo a lo establecido por la Secretaría de Salud y Asistencia del Estado;

IV. Opinar sobre las condiciones de salubridad de las construcciones y los giros comerciales;

V. Procurar la creación de asilos y casas hogares;

VI. Cuidar de la buena calidad de los alimentos y bebidas que se expenden denunciando la venta de víveres y sustancias en estado de descomposición;

VII. Auxiliar en las campañas de vacunación;

VIII. Colaborar con las autoridades sanitarias en la vigilancia de los establecimientos e industrias insalubres o peligrosas;

IX. Colaborar con las autoridades respectivas para combatir la propagación de las epidemias y plagas;

X. Coadyuvar en todo lo necesario para que en los teatros, templos, escuelas y demás edificios de uso público se observen las disposiciones sanitarias; y

XI. Las demás que expresamente le señalen esta ley y demás leyes aplicables.

Artículo 50. Son atribuciones de la Comisión de Comunicaciones y Obras Públicas:

I. Proponer la nomenclatura de las calles, plazas, jardines y paseos públicos, procurando que no se empleen nombres de personas que aún vivan, mandar fijar las placas correspondientes, exigir a los propietarios de fincas urbanas la numeración progresiva de éstas e informar a la autoridad catastral, al Registro Público de la Propiedad y a las oficinas recaudadoras de contribuciones de los cambios acordados en las numeraciones de las casas y denominaciones de las calles;

II. Procurar y cuidar la pavimentación, embanquetado, nivelación y apertura de calles y plazas;

III. Promover la conservación de edificios y monumentos municipales;

IV. Inspeccionar la construcción de toda clase de obras materiales propiedad del Municipio, intervenir en la formulación de los presupuestos respectivos y opinar acerca de los que se presenten;

V. Inspeccionar la construcción de edificios públicos a fin de garantizar su seguridad y alineación respecto de los contiguos;

VI. Proponer proyectos para la construcción de puentes, acueductos, presas y la creación, conservación y mejoramiento de toda clase de vías de comunicación dentro del Municipio;

VII. Auxiliar a las autoridades federales y estatales en la conservación del patrimonio histórico y cultural; y

VIII. Las demás que expresamente le señalen esta ley y demás leyes aplicables.

Artículo 51. Son atribuciones de la Comisión de Asentamientos Humanos, Fraccionamientos,

Licencias y Regularización de la Tenencia de la Tierra:

I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en materia de asentamientos humanos;

II. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de fusión, subdivisión, retotificación y fraccionamiento de terrenos;

III. Vigilar que las licencias del uso del suelo se apeguen a las disposiciones legales respectivas;

IV. Supervisar el cumplimiento del reglamento de construcciones; y

V. Las demás que expresamente le señalen esta ley y demás leyes aplicables.

Artículo 52. Son atribuciones de la Comisión de Participación Ciudadana y Vecinal:

I. Promover y organizar la participación de los ciudadanos y de los vecinos en las actividades del Ayuntamiento;

II. Apoyar las acciones de los Comités o Patronatos que constituyan los habitantes y vecinos para la realización de obras de beneficio colectivo; y

III. Las demás que expresamente le señalen esta ley y demás leyes aplicables.

Artículo 53. Son atribuciones de la Comisión de Limpia Pública:

I. Fomentar los hábitos de limpieza a nivel municipal, así como las medidas que podrán adoptarse con la participación comunitaria a fin de promover una conciencia social en la población;

II. Vigilar la óptima aplicación de los sistemas de recolección y disposición final de la basura;

III. Promover y vigilar la adecuada limpieza de las vías urbanas, los parques y las áreas públicas;

IV. Vigilar la operación de los rellenos sanitarios y plantas de tratamiento de basura;

V. Coordinarse y apoyar a la Comisión Municipal de Ecología y Medio Ambiente; y

VI. Las demás que expresamente le señalen esta ley y demás leyes aplicables.

Artículo 54. Son atribuciones de la Comisión de Fomento Agropecuario:

I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales que señalan obligaciones al Ayuntamiento en materia de tierras, bosques, minas y aguas;

II. Impulsar el desarrollo y mejoramiento de las actividades agropecuarias;

III. Informar a las autoridades agrarias, cuando éstas lo requieran, de las parcelas ejidales que sean dadas en arrendamiento y de las que permanezcan abandonadas o sin cultivo;

IV. Informar al Presidente del Comité Directivo del Distrito de Temporal o su equivalente para que se proporcionen cursos intensivos que permitan a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, utilizar positivamente los avances de la tecnología;

V. Fomentar, solicitar y proporcionar, a través del auxilio de las dependencias o entidades federales, estatales y municipales, asesoría agropecuaria a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios;

VI. Fomentar en el Municipio, atendiendo a la actividad que predomine, la producción agrícola, ganadera, forestal, frutícola, apícola y pesquera para procurar el uso de los recursos naturales en la forma más productiva y razonable;

VII. Coadyuvar en el establecimiento y organización rural para proporcionar cursos intensivos que permitan a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios utilizar positivamente los avances de la tecnología;

VIII. Denunciar la tala ilegal de árboles;

IX. Emitir, con la aprobación del Presidente Municipal, opinión fundada ante la autoridad competente respecto al derribo o desrame de árboles en lugares públicos, urbanos o rurales; y

X. Recabar de la autoridad competente, previa solicitud fundada y aprobada en sesión de Cabildo, autorización para el derribo o desrame de árboles en lugares públicos, urbanos y rurales que sean necesarios para obras públicas del Ayuntamiento o para la seguridad de las personas; y

XI. Las demás que expresamente le señalen esta ley y demás leyes aplicables.

Artículo 55. Son atribuciones de la Comisión de Comercio, Centrales de Abasto, Mercados y Rastros:

I. Proponer al Ayuntamiento las medidas que estime necesarias para evitar la carestía de los artículos de primera necesidad y las franquicias tendientes a lograr ese objeto, así como las medidas correctivas necesarias;

II. Cuidar del buen funcionamiento de los mercados y plazas, procurando la mejor y más cómoda colocación de los vendedores;

III. Vigilar que el manejo de alimentos y bebidas se haga en los lugares y formas adecuadas y que las centrales de abastos y mercados reúnan las condiciones higiénicas necesarias;

IV. Vigilar que no se cometan fraudes en el peso, medida y precio de las mercancías;  
y

V. Las demás que expresamente le señalen esta ley y demás leyes aplicables.

Artículo 56. Son atribuciones de la Comisión de Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Tratamiento y disposición de Aguas Residuales:

I. Procurar y vigilar la administración y servicio de la distribución del agua potable;

II. Cuidar de la conservación y limpieza de las fuentes y lavaderos públicos;

III. Promover el establecimiento de sistemas de recolección de aguas residuales y, en su caso, el tratamiento de dichas aguas para su posible reutilización;

IV. Vigilar y autorizar, previa aprobación de las dependencias de carácter federal y estatal competentes en la materia, la desecación de pantanos, ciénagas, manglares, esteros y lagunas y proponer las medidas necesarias para dar corriente a las aguas estancadas e insalubres; y

V. Las demás que expresamente le señalen esta ley y demás leyes aplicables.

Artículo 57. Son atribuciones de la Comisión de Ornato, Parques, Jardines y Alumbrado:

I. Velar por la conservación y mejora del alumbrado público;

II. Procurar y vigilar la adecuada contratación del alumbrado público;

III. Promover acciones entre los vecinos para el mejoramiento y conservación de los parques y jardines;

IV. Opinar sobre los proyectos de obras de mejoramiento y conservación del patrimonio urbano;

V. Inspeccionar la conservación y mejoramiento de las calles y parajes públicos y privados; y

VI. Las demás que expresamente le señalen esta ley y demás leyes aplicables.

Artículo 58. Son atribuciones de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente:

I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales que establezcan obligaciones al Ayuntamiento en materia ecológica y ambiental;

II. Coordinarse y apoyar a las autoridades competentes en las actividades para preservar, conservar y restaurar el equilibrio ecológico y protección al ambiente;

III. Promover las medidas necesarias para el uso racional de los recursos naturales;

IV. Recomendar acciones para el desarrollo sustentable del municipio;

V. Colaborar con la Comisión de Limpia Pública en la vigilancia de la operación de los rellenos sanitarios, sistemas de recolección, tratamiento y disposición final de basura;

y

VI. Proponer medidas tendientes a la debida protección de la flora y fauna existente en el municipio; y

VII. Las demás que expresamente le señalen esta ley y demás leyes aplicables.

Artículo 59. Son atribuciones de la Comisión del Registro Civil, Panteones y Reclutamiento:

I. Vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones legales en materia de Registro Civil;

II. Promover ante las instancias responsables la realización de acciones tendientes a la regularización de las actas del Registro Civil;

III. Vigilar que en los cementerios se cumpla con las disposiciones sanitarias;

IV. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones aplicables al reclutamiento de los jóvenes en edad para el servicio militar; y

V. Las demás que expresamente le señalen esta ley y demás leyes aplicables.

Artículo 60. Son atribuciones de la Comisión de Gobernación, Reglamentos y Circulares:

I. Vigilar el debido trámite de la documentación oficial del Ayuntamiento;

II. Proponer la expedición de los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general;

III. Proponer al Ayuntamiento las reformas que resulten necesarias para la actualización de los reglamentos y circulares;

IV. Divulgar el contenido de los reglamentos y circulares, así como sus reformas;

V. Dar a conocer los bandos solemnes; y

VI. Las demás que expresamente le señalen esta ley y demás leyes aplicables.

### **2.7.10 Los auxiliares del gobierno municipal**

“Las autoridades auxiliares son aquellas que encargadas de las subdivisiones territoriales de los Municipios, y de acuerdo con la denominación de la demarcación son los nombres que se les asignan, los cuales varían de estado a estado”<sup>37</sup>, pudiendo ser Juntas auxiliares, Ayudantes o Delegados dependiendo del lugar, algunas son electas popularmente y en otros casos son designadas por el Ayuntamiento, los mecanismos para la elección de estas autoridades generalmente se contempla en las Leyes Orgánicas Municipales respectivas.

Sus atribuciones son variadas, sin embargo se pueden sistematizar de la siguiente manera:

---

<sup>37</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *op. cit.*, p. 161



1. De representación: "...representan a la autoridad municipal en la población donde funcionan; en el caso de Tlaxcala representan también a la población del lugar en que funcionan en el cabildo ya que funcionan como regidores de pueblo. La Ley Orgánica Municipal de Guerrero establece que son órganos de desconcentración administrativa, es el medio que tiene el Presidente Municipal para hacer cumplir los acuerdos en las localidades y de conocer lo que sucede en ellas."<sup>38</sup>

2. De vigilancia: mantienen el orden, la tranquilidad, la paz, son las encargadas de cumplir y hacer cumplir las disposiciones municipales así como las leyes aplicables tanto Federales como Estatales.

3. De gestión: estas autoridades representan el conducto por medio del cual se solicita la introducción, prestación y mejoramiento de los servicios públicos.

4.- Fedatarios vecinales: estas autoridades cuentan con facultades para expedir constancias relativas a la vecindad, sobre posesión de inmuebles.

5. Fiscales: pueden cobrar previa autorización del Ayuntamiento contribuciones municipales.

Es preciso señalar que dependiendo de la aptitud y capacidad de estas autoridades, se pueden llegar a convertir en actores importantes para el fortalecimiento primero de su demarcación y después de su Municipio; pues en gran medida la injerencia que puedan tener dentro de la Administración Municipal depende de su iniciativa en contribuir con propuestas, acciones y proyectos útiles al Ayuntamiento en el desarrollo de la dinámica municipal. Además, estos espacios de función muchas de las veces son la puerta de entrada para futuras aspiraciones políticas de sus respectivos funcionarios, que adquieren experiencia y se fortalecen desde estas posiciones.

---

<sup>38</sup> ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *op. cit.*, p. 250.

## **2.8 Justicia municipal, los derechos humanos**

### **2.8.1 Vinculación de la justicia municipal al Tribunal Superior de Justicia del Estado**

Existe una amplia variedad de sistemas en lo relativo a la justicia municipal en las entidades federativas.

Desde hacía ya algunas décadas se ha venido siguiendo una tendencia que alienta la desaparición de los antiguos juzgados municipales, ellos dependían directamente del ayuntamiento o sus titulares eran electos como parte del Ayuntamiento.

Actualmente en casi todas las Entidades Federativas prevalece una corriente en la que los juzgados municipales dependen directamente del Tribunal Superior de Justicia del Estado como titular del Poder Judicial Estatal, ya sea de manera muy estricta como el caso del Estado de México o de mera supervisión o revisión por parte del Poder Judicial Estatal. Argumentando esta corriente ideológica se postula que de esta manera se obtienen juzgados profesionalizados y se evita la intervención de intereses partidarios o tendencias ideológicas.

Sin embargo, la corriente contraria señala que estos jueces debieran ser electos popularmente, pues su función esencial es actuar como “buenos comedores”, dada la exigua cuantía de los asuntos que conocen, efectuando una labor orientada a conciliar intereses de los actores, a su vez argumentan que estos pequeños asuntos si no se tratan en esta instancia devienen en cuestiones más complejas ocasionando violencia o un conflicto más complicado, por todo esto argumentan el mecanismo de elección de estos jueces debiera ser el voto popular, lo que tendría como consecuencia su legitimidad y otorga autoridad legal y moral a los designados mediante este mecanismo.

Sobre el tema de los juzgados municipales de designación por el Tribunal Superior de Justicia (por ejemplo el Estado de México) el Doctor Reynaldo Robles expone:

“Estos juzgados no cumplen con la finalidad que el Municipio requiere, pues no conocen los problemas de vecindad, ni de las infracciones gubernativas o policiales, sino

estrictamente de asuntos civiles y penales, en procedimientos rígidos y formales; son órganos de menor cuantía del Poder Judicial del Estado, que los ha creado para resolver el cumulo de asuntos que se le plantean, pero no para que coadyuven a resolver los problemas de convivencia vecinal propios del Municipio.

La finalidad de la justicia municipal es diferente a la del juez de menor cuantía, pues busca conciliar y avenir intereses en los casos de las infracciones leves que alteren la convivencia vecinal.

Las pequeñas diferencias que surjan entre los vecinos, problemas aparentemente insignificantes, si no se atienden y resuelven oportunamente, trascienden y originan conflictos graves que pueden desencadenar violencia. Además la justicia municipal está facultada para imponer sanciones, ya sea multa o arresto hasta por 36 horas, a los infractores de disposiciones municipales.

Se requiere crear un órgano que se denomine Juez Conciliador, Juez de Paz o Juez Municipal y que quien lo personalice, en vez de ser un técnico en el Derecho, sea un vecino de criterio, con autoridad moral, con arraigo, que conozca a las gentes de su Municipio, que sea un auténtico conciliador, un agente que pueda aconsejar a sus vecinos y en su caso, con criterio para imponer sanciones, analizando, valorizando la falta, e individualizando la sanción de acuerdo a la persona infractora y sus características.”<sup>39</sup>

Al Juez Municipal deben designarlo los vecinos por elección popular, ya que estaría más vinculado con el pueblo, y el pueblo tendría más intereses y cuidado al escogerlo.

Siguiendo estas ideas en el Estado de México se instituye una figura denominada Oficial Conciliador y Calificador cuyas atribuciones se establecen en la Ley Orgánica Municipal Vigente a saber:

TITULO V. DE LA FUNCION MEDIADORA-CONCILIADORA Y DE LA CALIFICADORA DE LOS AYUNTAMIENTOS.

CAPITULO PRIMERO. De Las Oficialías Mediadora-Conciliadoras Y De Las Oficialías Calificadoras Municipales

Artículo 148.- En cada municipio el ayuntamiento designará, a propuesta del presidente municipal, al menos a un Oficial Calificador con sede en la cabecera municipal y en las

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, pp. 309-310.

poblaciones que el ayuntamiento determine en cada caso, quienes tendrán las atribuciones a las que se refiere el artículo 150.

Así mismo podrá nombrar a los oficiales mediadores-conciliadores en materia comunitaria que requiera, los cuales durarán en su cargo tres años con posibilidad a ser nombrados para otros periodos.

La forma de concluir la mediación y la conciliación, será por convenios suscritos o por acuerdo de las oficialías en caso de advertir simulación en el trámite.

Artículo 149.- Las oficialías se dividirán en mediadoras-conciliadoras y calificadoras.

I. Para ser Oficial Mediador-Conciliador, se requiere:

- a.) Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos;
- b.) No haber sido condenado por delito intencional;
- c.) Ser de reconocida buena conducta y solvencia moral;
- d.) Tener cuando menos treinta años al día de su designación; y
- e.) Ser licenciado en Derecho, en Psicología, en Sociología, en Antropología, en Trabajo Social, o en Comunicaciones y tener acreditados los estudios en materia de Mediación.

f.) Estar certificado por el Centro de Mediación, Conciliación y de Justicia Restaurativa del Poder Judicial del Estado de México.

II. Para ser Oficial Calificador, se requiere:

- a.) Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos;
- b.) No haber sido condenado por delito intencional;
- c.) Ser de reconocida buena conducta y solvencia moral;
- d.) Tener cuando menos veintiocho años al día de su designación; y
- e.) Ser licenciado en Derecho.

Artículo 150.- Son facultades y obligaciones de:

I. Los Oficiales Mediadores-Conciliadores:

- a) Evaluar las solicitudes de los interesados con el fin de determinar el medio alternativo idóneo para el tratamiento del asunto de que se trate;
- b) Implementar y substanciar procedimientos de mediación o conciliación vecinal, comunitaria, familiar, escolar, social o política en su municipio, en todos los casos en que sean requeridos por la ciudadanía o por las autoridades municipales;
- c) Cambiar el medio alterno de solución de controversias, cuando de acuerdo con los participantes resulte conveniente emplear uno distinto al inicialmente elegido;
- d) Llevar por lo menos un libro de registro de expedientes de mediación o conciliación;
- e) Redactar, revisar y en su caso aprobar, los acuerdos o convenios a que lleguen los participantes a través de la mediación o de la conciliación, los cuales deberán ser firmados por ellos y autorizados por el Oficial mediador-conciliador;

f) Negar el servicio cuando se pueda perjudicar a la hacienda pública, a las autoridades municipales o a terceros;

g) Dar por concluido el procedimiento de mediación o conciliación en caso de advertir alguna simulación en su trámite;

h) Asistir a los cursos anuales de actualización y aprobar los exámenes anuales en materia de mediación y conciliación;

i) Recibir asesoría del Centro de Mediación y Conciliación del Poder Judicial del Estado de México; y

j). Atender a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades.

#### II. De los Oficiales Calificadores:

a) Derogado

b) Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al bando municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos, y aquellas que deriven con motivo de la aplicación del Libro Octavo del Código Administrativo del Estado de México, excepto las de carácter fiscal;

c) Apoyar a la autoridad municipal que corresponda, en la conservación del orden público y en la verificación de daños que, en su caso, se causen a los bienes propiedad municipal, haciéndolo saber a quien corresponda;

d) Expedir recibo oficial y enterar en la tesorería municipal los ingresos derivados por concepto de las multas impuestas en términos de Ley;

e) Llevar un libro en donde se asiente todo lo actuado;

f) Expedir a petición de parte, certificaciones de hechos de las actuaciones que realicen;

g) Dar cuenta al presidente municipal de las personas detenidas por infracciones a ordenamientos municipales que hayan cumplido con la sanción impuesta por dicho servidor público o por quien hubiese recibido de este la delegación de tales atribuciones, expidiendo oportunamente la boleta de libertad;

h) Conocer, mediar, conciliar y ser arbitro en los accidentes ocasionados con motivo del tránsito vehicular, cuando exista conflicto de intereses, siempre que se trate de daños materiales a propiedad privada y en su caso lesiones a las que se refiere la fracción 1 del artículo 237 del Código Penal del Estado de México; lo que se hará bajo los siguientes lineamientos:

##### I. Facultad para ordenar el retiro de vehículos:

En caso de que los conductores de los vehículos involucrados en los hechos de que se trate no lleguen a un arreglo en el mismo lugar en que éstos hayan ocurrido, se presentarán ante el Oficial Calificador.

El traslado se realizará por los mismos conductores, en caso de que éstos se encuentren en condiciones de circular, o bien, mediante el uso del servicio de grúas de su elección.

Tratándose de vehículos con carga, se permitirá la realización de las maniobras necesarias para descargar el vehículo de que se trate.

## 2. Etapa conciliatoria:

Una vez que el Oficial Calificador tenga conocimiento de los hechos, hará saber a los conductores las formalidades del procedimiento desde su inicio hasta la vía de apremio e instarlos a que concilien proponiendo alternativas equitativas de solución. En cualquier caso, el resultado de la etapa de conciliación se hará constar en el acta respectiva de manera circunstanciada.

El acuerdo conciliatorio tendrá carácter de cosa juzgada y podrá hacerse efectivo en la vía de apremio prevista en el Código de Procedimientos Civiles del Estado.

La etapa de conciliación no podrá exceder del plazo de tres horas. Una vez vencido el plazo sin que las partes lleguen a un acuerdo, el Oficial Calificador levantará el acta respectiva y procederá conforme al punto siguiente.

## 3. Reglas en el procedimiento arbitral:

Cuando los involucrados no logren un acuerdo conciliatorio, el Oficial Calificador se constituirá en árbitro e iniciará el procedimiento respectivo actuando de la forma siguiente:

- a. Tomará la declaración de los interesados, del oficial de tránsito o policía que conozca de los hechos y, en su caso, de los testigos y ajustadores.
- b. Procederá a dar fe de los vehículos involucrados y de los daños que presenten, detallando en lo posible éstos, además, les tomará fotografías que muestren los daños sufridos, para constancia.
- c. Asegurará de oficio los vehículos involucrados y solamente se levantará el aseguramiento si los propietarios o conductores otorgan garantía bastante a juicio del Oficial Calificador, para garantizar el pago de la reparación de los daños.

En este caso, los vehículos se devolverán a los propietarios o conductores en depósito provisional, quienes deberán resguardarlos en el lugar que expresamente señalen y tendrán la obligación de permitir el acceso para su revisión a los peritos y al personal que señale el Oficial Calificador, y estará prohibido repararlos, modificarlos, alterarlos o venderlos, teniendo las obligaciones de un depositario civil.

De no presentarse los interesados ante el Oficial Calificador, o de no recibir en depósito los vehículos, estos se remitirán al depósito respectivo.

## d. Dará intervención de inmediato a los peritos que el caso requiera en materia de:

- Identificación vehicular;
- Valuación de daños automotrices;

- Tránsito terrestre;
- Medicina legal; y
- Fotografía.

Los peritos de los que se haya solicitado su intervención deberán rendir su dictamen a la brevedad posible, mismo que podrán emitir bajo cualquier medio.

El Oficial Calificador deberá realizar todas las diligencias necesarias y velar para que los peritos estén en condiciones de rendir sus dictámenes. Para estos efectos, podrá requerir la intervención de peritos del Instituto de Servicios Periciales de la Procuraduría General de Justicia o del personal académico o de investigación científica o tecnológica de las instituciones de educación superior del Estado, que designen éstas, que puedan desempeñar el cargo de perito.

e. El Oficial Calificador a través del medio que resulte más eficaz, realizará consulta a la Procuraduría General de Justicia del Estado, para saber si el o los vehículos involucrados cuentan o no con reporte de robo y para tal efecto proporcionará los números de serie, motor y placas de circulación, asentando constancia de dicha consulta y agregando en su caso la documentación comprobatoria del resultado.

Si de la identificación vehicular se desprenden alteraciones o de la consulta a la base de datos existe reporte de robo de los vehículos afectados, se procederá al aseguramiento y puesta a disposición ante el Ministerio Público.

f. Conciliación en el procedimiento arbitral:

Una vez rendidos los dictámenes periciales, el Oficial Calificador los hará del conocimiento de los involucrados y requerirá al probable responsable garantice o cubra la reparación del daño, la cual podrá realizarse por alguno de los medios legales establecidos.

En esta etapa, nuevamente el Oficial Calificador, instará a los interesados a que concilien y volverá a proponerles alternativas equitativas de solución.

4. Emisión del Laudo:

Agotadas las diligencias, si los interesados no logran un acuerdo conciliatorio, el Oficial Calificador con carácter de árbitro, en el plazo de las setenta y dos horas siguientes emitirá el laudo respectivo debidamente fundado y motivado, mismo que además deberá contener:

- a. Lugar, fecha y autoridad arbitral que lo emite;
- b. Nombres y domicilios de las partes;
- c. Un extracto de los hechos y los dictámenes emitidos;
- d. El responsable del accidente de tránsito;
- e. El monto de la reparación del daño;
- f. La determinación de que el vehículo, en su caso, queda depositado en garantía del afectado, en los términos señalados en este artículo.

#### 5. Ejecución del Laudo:

El laudo arbitral tendrá carácter de cosa juzgada y podrá hacerse efectivo en la vía de apremio prevista en el Código de Procedimientos Civiles del Estado.

El responsable de los daños tendrá un plazo de ocho días para realizar el pago respectivo.

De no realizarse el pago, el interesado tendrá expedito su derecho para promover en la vía de apremio, ante las autoridades judiciales competentes.

6. El Oficial Calificador entregará a los interesados copia certificada del laudo respectivo.

i). Las demás que les atribuyan los ordenamientos municipales aplicables, previo el pago de los derechos correspondientes.

Artículo 151.- No pueden los oficiales conciliadores y calificadores:

- I. Girar órdenes de aprehensión;
- II. Imponer sanción alguna que no esté expresamente señalada en el bando municipal;
- III. Juzgar asuntos de carácter civil e imponer sanciones de carácter penal;
- IV. Ordenar la detención que sea competencia de otras autoridades.

Artículo 152.- Para el debido cumplimiento de las atribuciones que en este capítulo se previenen, cada ayuntamiento determinará la forma de organización y funcionamiento de las oficialías conciliadoras y calificadoras de su municipio.

Artículo 153.- Las faltas temporales de los oficiales calificadores serán cubiertas por el secretario de la propia oficialía o por el servidor público que el Presidente Municipal designe, quienes estarán habilitados para actuar en nombre del titular, siempre y cuando cumplan los requisitos de Ley.

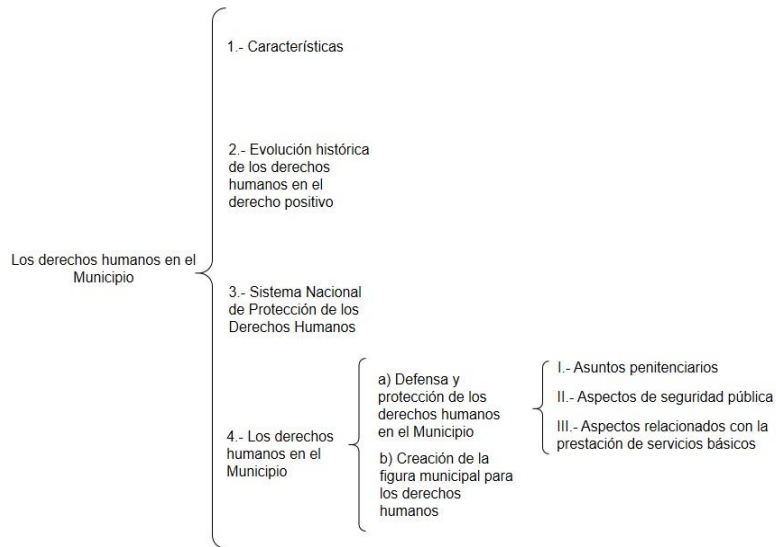
Finalmente necesario es señalar que en algunas entidades como Coahuila y Puebla, el nombramiento de los jueces municipales lo efectúa el Tribunal Superior de Justicia del Estado pero con base en una propuesta individual o por terna de candidatos que hace el Ayuntamiento.

### **2.8.2 Los derechos humanos en el Municipio**

Los derechos humanos pueden ser concebidos como un conjunto de facultades, libertades, inmunidades y prerrogativas inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, son los que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,



además de los que se recogen en los pactos, los convenios, y los tratados internacionales que han sido suscritos, así como ratificados por nuestra Federación.



### 1.- Características:

- **Universalidad:** se refiere a que la titularidad de dichos derechos se encuentran en todos los hombres y las mujeres.
- **Inalienabilidad:** los derechos humanos no pueden perderse ni transferirse por propia voluntad, porque son inherentes a la dignidad de la persona.
- **Incondicionalidad:** los derechos humanos pueden ser ejercidos sin condición alguna; es decir, no están sujetos a cumplir con requisitos ni supeditados a lineamientos o procedimiento previos.
- **Indivisibilidad e interdependencia:** se entiende que el violar un derecho humano permite al mismo tiempo la violación de todos.
- **Límites al poder:** los derechos humanos fijan límites al poder del Estado, éstos históricamente se reconocen en las Cartas Magnas, a fin de asegurar el respeto a la condición de ciudadano.

### 2.- Evolución histórica de los derechos humanos en el derecho positivo:

Los derechos humanos pueden ser clasificados de acuerdo a la aparición en el derecho positivo, esto es, la evolución de las ideas políticas sobre estos derechos.

- Primera generación. Corresponden a los derechos civiles y políticos, son de carácter individual y el Estado es responsable de promover y respetarlos. Surgen como producto de la Revolución Francesa y constituyen un límite a los absolutismos o gobiernos dictatoriales.

Derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad de la persona, protección contra la tortura, penas crueles, inhumanas o degradantes; derechos al reconocimiento jurídico, derecho de igualdad ante la ley, derecho a un recurso efectivo ante los tribunales competentes por violaciones a los derechos humanos, derecho contra la detención, prisión o el destierro arbitrario; derecho a un juicio público y justo por un tribunal independiente e imparcial, derecho a la presunción de la inocencia hasta que se compruebe su culpabilidad, derecho a la prohibición de la condena por actos que no fueran delictivos en el momento de cometerse, derecho a la libertad contra injerencias arbitrarias en la vida privada, la familia, el domicilio, la correspondencia; derecho a la libertad de circulación y de residencia, comprendiendo el derecho a salir de cualquier país y de regresar a su país; derecho de asilo, derecho a una nacionalidad, derecho a casarse y a tener una familia, derecho a la propiedad, derecho de libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; derecho de libertad de opinión y de expresión, derecho de libertad de reunión y de asociaciones pacíficas, derecho a la participación en el gobierno del país, derecho a la igualdad de acceso a las funciones públicas del país.

- Segunda generación. La constituyen los derechos económicos, sociales y culturales. Son derechos de tipo colectivo y su satisfacción es progresiva, es decir, dependen de las posibilidades económicas de cada Estado. Emergen en este siglo por las profundas desigualdades que provocó la Revolución industrial.

Derecho a la seguridad social, derecho al trabajo, derecho a igual salario por igual trabajo, derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que asegure conforme a la dignidad humana, derecho a fundar un sindicato y a sindicalizarse, derecho al descanso y al tiempo libre, derecho a un nivel adecuado para la salud y el bienestar, derecho a seguros en caso de desempleo, enfermedad, vejez, invalidez y otros casos independientes de su voluntad; derecho a la pro-

tección de la maternidad y de la infancia, derecho a la educación, derecho a participar en la vida cultural de la comunidad, derecho de autor, derecho a preservar su cultura.

- Tercera generación. Se forma por los derechos de solidaridad o de los pueblos, hace referencia a cuatro aspectos esenciales: la paz, la autodeterminación, el desarrollo y el medio ambiente. Surgen posterior a la segunda guerra mundial, como respuesta a la necesidad de las naciones, que trascienden al individuo.

Derecho a la paz, derecho a la soberanía nacional, derecho a la autodeterminación de los pueblos, derecho a la solidaridad internacional, derecho a la preservación de los recursos naturales, derecho a los asentamientos humanos, derecho a la protección el medio ambiente, derecho a la conservación de la cultura e identidad nacional, derechos de los pueblos indígenas.

### 3.- Sistema Nacional de Protección de los Derechos Humanos:

En nuestro país, la Constitución y las leyes establecen mecanismos específicos para hacer cumplir las leyes y respetar los derechos humanos, para prevenir su violación, o bien cuando dichos mecanismos sean vulnerados, para exigir su respeto y disfrute, así como sancionar en su caso, a las autoridades que los violen.

Dentro de nuestro marco jurídico se contemplan vías formales o jurisdiccionales de protección de los derechos humanos (que quienes se encargan de esto son principalmente los jueces a través de procedimientos en forma de juicios), dentro de los cuales podemos mencionar el Juicio de Amparo y los medios no jurisdiccionales (que son los que se llevan a cabo por parte de los servidores públicos no judiciales a través de procedimientos administrativos), y dentro de estas vías no jurisdiccionales se encuentran los realizados por la Comisión Nacional y los Organismos Locales de Derechos Humanos.

### 4.- Los derechos humanos en el Municipio:

En los Estados modernos, las autoridades observan los derechos humanos por convicción y como fundamento ineludible de su legitimidad. La vida cívica comienza en el Municipio que es la base política y administrativa de los Estados

Unidos Mexicanos, por lo mismo, la cultura y promoción de los derechos humanos debe comenzar de manera compartida con la sociedad y las autoridades inmediatas en el Municipio. Una medida inicial para lograr esta meta puede ser la concertación de acciones de promoción y defensa de los derechos humanos.

a) Defensa y protección de los derechos humanos en el Municipio;

A continuación se mencionan algunos temas donde el Municipio juega una función importante en la protección de los derechos humanos;

I.- Asuntos penitenciarios. Los centros penitenciarios municipales generan necesidades, entre ellas, las relativas a las condiciones de vida digna en la prisión, beneficios de libertad anticipada, hacinamiento, la legalidad y legitimidad en la aplicación de sanciones y medidas disciplinarias, el no respeto a la intimidad, privacidad y dignidad de los visitantes en las revisiones de ingreso, la restricción ilegal en el ejercicio de la visita familiar e íntima, en ocasiones la imprecisión legislativa de quien es la autoridad responsable del centro penitenciario municipal para atender las necesidades presupuestales, administrativas y jurídicas de dichos centros; a fin de cumplir con el marco legislativo nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos para resolver los graves problemas señalados, es indispensable tomar muy en cuenta el conjunto de instrumentos y en particular las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos o el conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, conjunto de principios para el uso de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como del Código de Conducta Ética para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

II.- Aspectos de seguridad pública. La seguridad pública es uno de los derechos irrestrictos, al igual que el derecho a la vida y a la libertad, estos tres forman parte de los derechos fundamentales de las personas, como se menciona en el artículo 3º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Las personas encargadas de la seguridad pública deben realizar acciones que concuerden con los valores y normas reconocidas por la comunidad nacional, dispuestos

en los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales de derechos humanos.

Uno de los reclamos fundamentales en materia de seguridad pública se centra en la falta de ética y abuso de poder por parte de algunas autoridades o servidores públicos, situaciones que traen consigo la inconformidad de la ciudadanía, que son los que exigen la participación de los organismos encargados de salvaguardar los derechos fundamentales del ser humano, de ahí que las Comisiones de Derechos Humanos participen en la formación del persona que integran las instituciones responsables de la seguridad pública, a través de la realización de actividades de promoción y difusión sobre el respeto a los Derechos Humanos.

Las Comisiones de Derechos Humanos tienen como principal función emitir recomendaciones cuya finalidad en ningún momento pretender desacreditar a las Instituciones ni constituyen una afrenta o agravio a las mismas o a sus titulares, por el contrario deben considerarse como un instrumento indispensable en las sociedades democráticas y en los Estados de derecho, para alcanzar su fortalecimiento a través de la legitimidad que se obtiene con el cumplimiento de las autoridades y los servidores públicos y se fortalece progresivamente cada vez que su actuación se apega a la norma jurídica y a los criterios de justicia que conlleva a los Derechos Humanos.

III.- Aspectos relacionados con la prestación de servicios básicos. El compromiso que se requiere para obtener un verdadero servicio de calidad requiere que el personal de cualquier institución comparta una preparación y formación de calidad.

De aquí la importancia de tomar en cuenta el perfil del personal que forma parte de cualquier institución de servicio hacia la comunidad, puesto que el desempeño en cualquier trabajo, le permitirá cumplir de manera más profesional las funciones que le corresponden desde el lugar en que se encuentre y esto a su vez evitará contar con elementos faltos de compromiso y responsabilidad. Lo anterior sólo se podrá lograr al contar con todos y cada uno de los factores necesarios. Donde la organización, la participación y la exigencia de la población en

cuanto a los servicios que se reciban, además del conocimiento y la información que se tenga respecto de las funciones y atribuciones que tienen cada una de las instituciones y organismos que se encuentran dentro y fuera de su comunidad permitirán facilitar el acceso a las mismas.

b) Creación de la figura municipal para los derechos humanos.

Labores de promoción y defensa de los derechos humanos pueden quedar comprendidas en la estructura jurídica del Ayuntamiento. El Ombudsman o defensor del pueblo en el ámbito municipal, puede recaer en una comisión municipal, en un regidor con una labor intachable a favor de la comunidad, en una coordinación que cuente con un equipo especializado en derechos humanos. La decisión que tome el Municipio, en cuanto a crear una figura municipal, deber elegir perfiles de desempeño que comprendan, por un lado reconocida autoridad moral, por otro, una vocación de servicio con sentido humanista, entendidos como requisitos mínimos y no máximos.

Respecto a la creación de la figura se requiere de la promulgación de un Decreto o Bando Municipal, en donde establezca las razones de la creación, la figura adoptada, las facultades y los servicios que prestará a los habitantes de la comunidad. Para el caso de aquellos lugares donde la autoridad municipal no cuente con facultades para la creación de esta figura, se recomienda proponer su creación al Legislativos Estatal.

Como ejemplo podemos mencionar el caso del Estado de Durango, que ya cuenta con una Ombudsman infantil, creado por acuerdo del Cabildo Municipal de Durango y el del Estado de México, donde la Comisión Local de Derechos Humanos, trabaja a través de Coordinaciones Municipales que administrativamente dependen del Organismo Local y económicamente son financiadas por el Gobierno Municipal.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Para el desarrollo de este apartado se tomó como base el documento titulado “Los Derechos Humanos en el Municipio” es necesario aclarar que se suprimieron algunos apartados, pues considero que con lo anterior se comprende el apartado de manera general, sin embargo si se desea abundar en esta temática analizar lo siguiente. Documento. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1XRWBjo> Consultada el 27 de febrero de 2016. 05:15 P.M.

### **2.8.3 Unificación de criterios en torno a la justicia municipal**

La legislación que regula la justicia municipal es dispersa lo que por naturaleza la hace complicada en temas tales como designación de jueces, procedimientos que atienden, recursos, etc., por lo que es necesario adoptar una uniformidad de criterios en torno a ella.

Al respecto el Dr. Fix Zamudio, señala:

“Uno de los aspectos menos estudiados de la organización judicial es la relativa a la justicia municipal, no obstante su importancia histórica que fue disminuyendo en cuanto se logró la centralización de los Tribunales, especialmente durante el siglo XIX, fenómeno que se observa tanto en México y los restantes países latinoamericanos, como también en España, de la cual heredamos la justicia municipal durante la época colonial.”<sup>41</sup>

Cada estado tiene autonomía respecto de la regulación de sus asuntos internos, sin embargo es necesario que los académicos, juristas, legisladores y actores políticos propongan bases y criterios generales en torno a la justicia municipal para que de manera coordinada se establezcan esquemas uniformes respecto de este rubro que proporcionen seguridad y un mayor beneficio para la población de los Municipios.

## **2.9 El acto administrativo municipal, recursos administrativos, poder de policía, el municipio en la controversia constitucional sobre conflicto de poderes**

### **2.9.1 El acto administrativo municipal**

El acto administrativo es “una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, declara

---

<sup>41</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor, “La Justicia Municipal en México”, en la obra: La Reforma Municipal en la Constitución. ACOSTA ROMERO, Miguel, AZUELA GUITRÓN, Mariano et al., La Reforma Municipal en la Constitución, segunda edición, Porrúa, México, 1986, p. 121.

o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”<sup>42</sup>

En este orden de ideas Nava Negrete define al acto administrativo:

“Es la expresión o manifestación de la voluntad de la administración pública, creadora de situaciones jurídicas individuales, para satisfacer necesidades colectivas.”<sup>43</sup>

Todo acto jurídico tiene elementos esenciales si alguno de estos falta se tiene como resultado la inexistencia jurídica del acto. Así también todo acto jurídico cuenta con elementos no esenciales por lo cual si carece de alguno de estos provocara la invalidez jurídica del acto.

El acto administrativo tiene elementos propios y diferentes a los del acto jurídico a saber:

Elementos del acto administrativo

- Sujeto: con carácter activo es el Estado (órgano administrativo) y pasivo persona o personas a quienes se dirige o ejecutan el dictado del acto de la administración pública.
- Voluntad: manifestada externamente, exenta de todo vicio (error, violencia, dolo, lesión).

La voluntad debe ser libre, adquirir la forma que la ley exija, estar basada en competencias definidas en la propia ley y no ser emitida con vicios.

- Objeto: producir efectos de derecho, como pueden ser crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir situaciones jurídicas individuales.
- Motivo: situaciones de hecho o derecho que preceden e impulsan la producción del acto.

Todos los actos de autoridad deben estar fundados y motivados por mandato constitucional (artículo 16).

---

<sup>42</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, citado en QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 299.

<sup>43</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, citado en NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, tercera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2007, p. 538.



“Para los tribunales, el motivo, en el acto de autoridad administrativa, son los hechos mismos que le sirvieron de apoyo para dictar el acto.”<sup>44</sup>

- Fin: satisfacer el interés de la colectividad.
- Forma: expresa o tácita.

La forma expresa tiene varias modalidades la más común es la escritura generalmente por medio de oficios que es como se le conoce al documento escrito de las autoridades, mientras que al documento escrito de los particulares se le conoce con el nombre de escrito.

La constitución en su artículo 16 establece que el acto de autoridad sea por escrito:

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

La forma expresa puede ser materializada por medio de colores (semáforos), de sonidos (ambulancias, sirenas de las patrullas), signos o señales (signos carreteros), expresión verbal (órdenes militares, órdenes de superiores jerárquicos a su personal en áreas burocráticas).

La forma tácita es la otra forma de expresión del acto un claro ejemplo queda plasmado en el denominado silencio administrativo materializado en el artículo 37 del Código Fiscal Federal.

“En efecto, si las autoridades fiscales federales no dictan su resolución ante instancias o peticiones de particulares en el plazo de tres meses, contados a partir de la fecha en que fueron presentadas estas últimas, el Código considera o presume que ya existe una resolución negando lo pedido o solicitado y en consecuencia contra ésta ya se puede ir a juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, tercera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2007, p. 543.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 545.

El Municipio como nivel de gobierno tiene capacidad y competencia legal para actuar como autoridad pública, por conducto de su órgano de gobierno denominado Ayuntamiento, por lo mismo es sujeto activo del acto administrativo.

El Municipio emite de manera cotidiana actos administrativos.

*Finalmente se está en posición de proponer una definición de acto administrativo veamos:*

*El acto administrativo municipal es la manifestación unilateral y externa de la voluntad del Municipio, materializada en crear, transmitir, reconocer, declarar, modificar o extinguir derechos y obligaciones.*

El acto administrativo municipal es emitido por conducto de las autoridades de gobierno municipales, es requisito que se lleve a cabo de acuerdo a las atribuciones y competencias de orden público que las leyes les otorgan.

### **2.9.2 Actos administrativos que requieren autorización de la legislatura**

Las leyes orgánicas municipales de los estados contienen en su articulado un catálogo de actos administrativos que emiten los ayuntamientos que por su trascendencia en la municipalidad requieren autorización de la legislatura del estado (o diputación permanente en su caso), así por ejemplo la ley Orgánica Municipal para el Estado de México en su artículo 33 nos enlista los siguientes actos que requerirán autorización del Congreso Estatal:

- I. Enajenar los bienes inmuebles del municipio, o en cualquier acto o contrato que implique la transmisión de la propiedad de los mismos;
- II. Cambiar las categorías políticas de las localidades del municipio a ciudad.
- III. Contratar créditos cuando los plazos de amortización rebasen el término de la gestión municipal, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México;
- IV. Dar en arrendamiento, comodato o en usufructo los bienes inmuebles del municipio, por un término que exceda el período de la gestión del ayuntamiento;
- V. Celebrar contratos de obra, así como de prestación de servicios públicos, cuyo término exceda de la gestión del ayuntamiento contratante;
- VI. Desincorporar del dominio público los bienes inmuebles del municipio;
- VII. Poner en vigor y ejecutar los planes de desarrollo de las localidades de conurbación intermunicipal.

Es importante hacer mención que las legislaturas estatales pueden a su consideración aumentar o disminuir este catálogo de actos, sin embargo los señalados anteriormente guardan una cierta similitud en cada una de las leyes orgánicas de los estados.

### **2.9.3 Los recursos administrativos municipales**

La doctrina ubica a los medios de impugnación como género; a los recursos administrativos, los procedimientos contenciosos de carácter administrativo, además del juicio de amparo como especies, estos medios de impugnación se pueden interponer en contra de los actos administrativos municipales violatorios de garantías individuales, de acuerdo a los extremos que se establecen en la ley de la materia.

Quintana Roldan define a los recursos administrativos municipales como:

“Los medios y procedimientos establecidos en ley, que se hacen valer por los particulares ante la autoridad municipal, con el fin de lograr la modificación o extinción de sus actos o resoluciones de autoridad, que los recurrentes consideran les han causado algún agravio jurídico.”<sup>46</sup>

El artículo 115 de la Carta Magna establece que las leyes orgánicas municipales deben establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo por supuesto los medios de impugnación y los órganos para dirimir estas controversias entre la administración municipal y los particulares con sujeción a los principios de igualdad, legalidad, publicidad y audiencia.

a) Recurso municipal de revocación: recurso que va a proceder generalmente en contra de actos y determinaciones del presidente municipal, se interpone en algunos casos ante el propio presidente, o el Ayuntamiento. Se pretende que la misma autoridad o una jerarquía superior a la que emitió el acto revoque o modifique el acto o acuerdo recurrido. La forma de interposición generalmente

---

<sup>46</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 302.

es por escrito (salvo Yucatán en que se permite que sea oralmente), el término para interponerlo fluctúa entre 5 y 15 días a partir de la fecha en que se tiene conocimiento del acto que se impugna de su ejecución. La autoridad cuenta generalmente con un plazo que va de cinco a quince días para resolver (salvo en el caso de Yucatán que se otorga un plazo de 24 horas). Al escrito de interposición le debe acompañar los documentos que acrediten el derecho que se alega tener o la existencia del interés jurídico de quien ejercita la acción, la narración de hechos y el ofrecimiento de las pruebas pertinentes.

b) Recurso municipal de revisión: generalmente las legislaciones locales establecen este recurso como un medio impugnativo de la resolución recaída al recurso de revocación. En caso de que la revocación se sustancie por el presidente municipal, la revisión debe presentarse ante el pleno del Ayuntamiento. En casos en que no existe el recurso de revocación, la revisión se presenta directamente ante el pleno del Ayuntamiento, caso en que opera como recurso único.

El término para interponerlo fluctúa entre 5 y 15 días, así mismo la autoridad deberá resolver en un término generalmente de quince días.

La forma de presentarse este recurso es por escrito y a él se deben acompañar los documentos que acrediten la impugnación.

b bis) Recurso municipal de inconformidad: En este orden de ideas la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Puebla contempla el llamado Recurso de Inconformidad, conocido por el Síndico municipal, se puede interponer en contra de actos del presidente municipal o del pleno del Ayuntamiento, el término para hacerlo valer es de 15 días hábiles.

El recurso de inconformidad procede contra actos y acuerdos del presidente municipal, del Ayuntamiento, de sus dependencias, de los presidentes de las juntas auxiliares y de las juntas auxiliares, salvo que contra dichos actos exista otro medio de impugnación previsto en las leyes o reglamentos aplicables, o que el ordenamiento de la materia establezca que contra dichos actos no procede recurso alguno.

En el escrito de interposición del recurso de inconformidad, se deberá expresar:

- I.- Nombre y domicilio del recurrente;
- II.- Nombre y domicilio del tercero perjudicado, si lo hubiere;
- III.- Señalar la autoridad emisora de la resolución o acto que se recurre;
- IV.- Precisar el acto o resolución administrativa que se impugna, así como la fecha de su notificación, o bien, en la cual tuvo conocimiento de la misma;
- V.- Manifiestar cuales son los hechos o abstenciones que le consten y que constituyen los antecedentes del acto recurrido;
- VI.- Expresar los agravios que le causan, así como argumentos de derecho en contra de la resolución que se recurre;
- VII.- Ofrecer las pruebas que estime pertinentes relacionándolas con los hechos que se mencionen; y
- VIII.- Firma del recurrente.

Con el escrito de recurso de inconformidad, se deberá acompañar:

- I.- Los documentos que acrediten la personalidad del promovente;
- II.- El documento en el que conste el acto o resolución recurrida;
- III.- La constancia de notificación del acto impugnado, o la manifestación bajo protesta de decir verdad de la fecha en que tuvo conocimiento de la resolución;
- IV.- Las pruebas que se ofrezcan; y
- V.- Copias para correr traslado, en caso de existir tercero perjudicado.<sup>47</sup>

c) Recurso municipal de reconsideración: en algunas legislaciones que representan una minoría se contempla este recurso con ciertas implicaciones fiscales, esto significa que la reconsideración es establecida en algunos estados para que la autoridad municipal revise el monto de multas impuestas por infracciones a reglamentos con la finalidad generalmente de reducir la imposición de la multa. El plazo para interponerlo fluctúa entre los 3 y 15 días, la forma de presentación del recurso es por escrito y se deben acompañar las pruebas que acrediten lo solicitado.

---

<sup>47</sup> Ver artículos 252 al 275 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Puebla.

d) Recurso municipal de queja: este recurso es regulado ocasionalmente por algunas legislaciones, se interpone ante el presidente municipal en donde el quejoso expresa su inconformidad en contra de actos de los delegados o comisarios de las circunscripciones internas del Municipio, lo que se pretende es que el presidente municipal llame a cuentas al servidor público para que atienda la queja del particular, este recurso debe presentarse por escrito y debe ser acompañado por las pruebas correspondientes

e) Recurso de reclamación: el jurista López Sosa hace referencia a este recurso como una expresión de inconformidad, señalando que este instrumento jurídico:

“No requiere más formalidades que la presentación del escrito, en donde se exprese la reclamación y tiene como fin, la respuesta de la autoridad a alguna inconformidad del reclamante, en tal sentido en esencia solo constituye el derecho de petición del cual un particular puede invocar ese derecho fundado en el artículo 8 constitucional.”<sup>48</sup>

Sin embargo, este derecho constitucional deberá ser estructurado con claridad en las legislaciones municipales (Leyes Orgánicas Municipales), pues considero que este instrumento constituye un primer camino en la unificación de criterios para estructurar un sendero claro a fin de establecer un número limitado de recursos administrativos dinámicos que constituyan una herramienta efectiva, realmente clara y sencilla a nivel nacional para combatir los actos o resoluciones de la autoridad municipal que causen agravio jurídico a los particulares.

De la variedad de recursos administrativos municipales que nos presentan las legislaciones estatales, se encuentran poca homogeneidad y una falta de técnica respecto a la regulación de los mismos, a este respecto el jurista Quintana Roldan opina:

---

<sup>48</sup> LÓPEZ SOSA, Eduardo, *op. cit.*, p. 195.

“...habrá de ser importante que se establezcan ciertos criterios doctrinarios comunes a estos recursos, que en otros apartados de la administración pública, sobre todo a nivel federal, han sido estudiados con mayor precisión.”<sup>49</sup>

Importante es mencionar que además de todos estos recursos administrativos, se deben considerar que en las leyes estatales de carácter fiscal se suelen establecer algunos otros en esa materia, particularmente los que adquieren carácter contencioso ante tribunales administrativos.

#### **2.9.4 Impugnación contenciosa**

“La impugnación contencioso administrativa municipal procede ante los Juzgados Municipales de la materia o, en su caso, ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo del orden estatal. Pocos son los sistemas estatales que cuentan con Juzgados o Tribunales Municipales de lo Contencioso Administrativo, como es el caso de Baja California y especialmente en Guanajuato.”<sup>50</sup>

En el caso de Guanajuato en el artículo 216 de su Ley Orgánica Municipal se establecen plenamente los juzgados administrativos municipales, indicando que son depositarios de la función jurisdiccional del municipio y se les dota de plena autonomía para dictar sus fallos, a su vez en el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Guanajuato se establecen las competencias que corresponde a estos juzgados administrativos municipales, así como la tramitación de las demandas correspondientes.

En el caso de los Tribunales Contencioso-Administrativos, se pueden interponer los juicios tendientes a lograr la nulidad de decisiones o actos de las autoridades municipales y, tratándose de Tribunales Fiscales, también se interponen ante ellos juicios en materia fiscal municipal.<sup>51</sup>

Un ejemplo de esto es en el Estado de México en donde su actual Tribunal de lo Contencioso-Administrativo tiene facultades, tanto en materia administrativa general, como en materia fiscal, y en relación al propio Estado y/o sus Municipios.

---

<sup>49</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 305.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 306.

<sup>51</sup> *Ídem*.

La Justicia Contencioso-administrativa tiene sus bondades entre las que se pueden destacar la oportunidad y rapidez de sus decisiones, aunque en materia Municipal también conviene hacer algunas reflexiones a saber por ejemplo: En general estos Tribunales se integran con magistrados designados por el Gobernador del estado, con la aprobación del Congreso Local. Una vez que se integran estos tribunales tienen facultades de validar, modificar y hasta de declarar la nulidad de los actos de los ayuntamientos municipales, lo que en palabras del jurista Quintana Roldan y con lo que estoy en total acuerdo parece irregular y posiblemente hasta violatorio del artículo 115 constitucional, pues dicho precepto en sus fracción I, determina que no habrá ninguna autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado.

### **2.9.5 El Municipio y el juicio de amparo**

“El amparo es un medio de control de constitucionalidad de leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales.”<sup>52</sup>

El objeto del juicio de amparo es restituir el uso o goce de la garantía individual violada u obligar a la autoridad a respetar las garantías individuales.

Partes en el juicio de amparo:

a) Agraviado o quejoso; es aquella parte en el juicio de amparo afectada con un acto de autoridad, cualquier persona física o moral, siempre que haya un acto de autoridad que le cause perjuicio en su esfera jurídica (cuenta con interés jurídico). Titular de derechos y obligaciones afectados con el acto de autoridad.

b) Autoridad responsable; es aquella parte en el juicio de amparo que dicta, promulga, ordena o ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

c) Tercero perjudicado; es la parte en el juicio de amparo que tiene un interés jurídico contrario al quejoso. Es aquella persona beneficiada por el acto de autoridad.

---

<sup>52</sup> BAUTISTA HERNANDEZ, Marcos, Apuntes de Amparo, sin ed., sin Ed., México-D.F.-C.U., agosto de 2008, p. 4.



El Municipio con bastante frecuencia participa en el juicio de amparo. En este medio de control de la constitución la municipalidad desempeña varios papeles, a saber:

- Autoridad responsable, en aquellas demandas en que los particulares solicitan el amparo de la Justicia de la Unión porque estiman violadas sus garantías individuales con motivo de determinaciones o actos por parte de las autoridades municipales, en estos casos si así lo establecen los ordenamientos locales es el síndico representando a la municipalidad quien deberá rendir los informes previos así como los informes justificados que determina la Ley de Amparo y, en todo caso acatar la resolución que dicten los Tribunales de la Federación.
- Tercero perjudicado, el Municipio puede desempeñar el papel de tercero perjudicado por ejemplo cuando el Municipio fue parte en un juicio ordinario pero con la calidad de particular, y obtiene una sentencia favorable, si sucede que la parte perdedora se ampara en contra de la resolución de los tribunales, el Municipio sería evidentemente tercero perjudicado.

Finalmente en torno a la ubicación del Municipio como quejoso en el juicio de amparo se desarrolló una polémica, en términos del artículo 9 de la Ley de Amparo, en su calidad de persona moral oficial sólo podría ocurrir en demanda de garantías, cuando el acto que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas. En este caso, estaría exento el Municipio de prestar las garantías que exige la ley.

“Fue muy debatido el problema jurídico del Municipio como quejoso.

En general, los Tribunales Federales sobreseyeron las demandas interpuestas por las autoridades municipales cuando alegaron violaciones de autoridades del Estado o Federales, sin que se tratara en estricto sentido de cuestiones patrimoniales de orden privado. El argumento se basó en que el Municipio como persona publica no cuenta con garantías individuales y, por ende, no es procedente en su favor el juicio de amparo.”<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> QUINTANA ROLDÀN, Carlos F., *op. cit.*, p. 308.

### **2.9.6 El conflicto de poderes y el Municipio (artículo 105 constitucional)**

La controversia constitucional es un mecanismo para la defensa de la Constitución, planteado en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y tiene por objeto:

a) Solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo que ordena la Constitución Federal.

b) Reclamar la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados.

El fin último de la controversia constitucional es que al resolverse se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de los límites de los Estados en conflicto; todo esto en aras de salvaguardar lo establecido en la Constitución General además de fortalecer la estructura jurídica en ella plasmada.

Antecedentes:

A partir de 1919 la Corte sostuvo la tesis de que el municipio no constituía un poder y, por lo tanto, no se encontraba habilitado para interponer controversias constitucionales a fin de defender sus intereses públicos.

En la década de los 90's la Corte cambio en criterio sostenido por decenios a fin de permitir a los municipios acceder a la controversia constitucional con la connotación de "Poder del Estado". En el amparo en revisión 4521/90 que conoció el Pleno de la Suprema Corte y que fue planteado por el municipio de Mexicali en contra de autoridades del Estado de Baja California así como en la controversia constitucional 1/93 incoada por el Municipio de Delicias Chihuahua, en contra del Gobernador y el Secretario General de Gobierno de esa Entidad, la Suprema Corte, en su calidad de controlador de la constitucionalidad sustentó un criterio de trascendental importancia para los Municipios al considerarlos como un Poder del Estado para los efectos del artículo 105 vigente hasta antes de la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994

Actualmente:

En las reformas constitucionales publicadas el 31 de diciembre de 1994 se establece claramente la controversia constitucional como mecanismo al que puede recurrir expresamente el Municipio como entidad pública.

La redacción del artículo 105 constitucional vigente desde enero de 1995 legitima a los Municipios a para interponer controversias constitucionales contra:

- a) La Federación
- b) Otro Municipio de otro Estado
- c) Contra el Estado al que pertenece sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales
- d) Una entidad federativa distinta de aquel al que pertenece sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

A partir de su inclusión en la constitución la controversia constitucional ha sido empleada con gran frecuencia por los Municipios para combatir decisiones de la Federación o de los Estados que afectan su esfera competencial. En las resoluciones a este medio de defensa se ha fortalecido el principio que impide que haya autoridades intermedias entre el Municipio y el Estado, se ha declarado inconstitucional la pretensión del gobernador de nombrar a los jefes de policía municipales, se ha obligado a un gobierno estatal a transferir el servicio público de tránsito a un Ayuntamiento , se han resuelto conflictos entre límites municipales alterados por actos de los gobiernos estatales, se han dado lineamientos respecto de las aportaciones y participaciones federales a los municipios, se ha declarado invalida la asignación de sobresueldos a los municipios sin la aprobación del Congreso Local, etc.

En este instrumento jurídico el Municipio ha encontrado un mecanismo idóneo para la defensa de sus funciones, sin embargo la recurrencia excesiva a este mecanismo por los municipios pone en evidencia las serias deficiencias de los mecanismos de resolución de conflictos al interior de los Estados.

En una controversia constitucional la demanda deberá presentarse ante la Suprema Corte en un plazo de 30 días siguientes a aquel en que surta efectos la

notificación de acto que se impugne, de aquel en que él que promueva haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o de aquel en que el actor se ostente sabedor del mismo. Si se impugnan normas generales el plazo es también de 30 días contados a partir de su publicación o a partir del día siguiente a aquel en que se produzca su primer acto de aplicación.

Los requisitos de la demanda están contenidos en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos entre los que se pueden mencionar:

Para el caso que nos ocupa se debe identificar el Municipio que interpone la controversia además de su domicilio para oír notificaciones, nombre del cargo del funcionario legitimado para representarlo además del fundamento legal del cual se deriva esa facultad.

### **2.9.7 El poder de policía del Municipio**

“El Derecho Administrativo explica el poder de policía de la autoridad, refiriéndose a las facultades con los que cuentan los gobernantes, en los términos de la ley, para limitar los derechos y la actuación de los particulares en beneficio del interés general y con base en el orden público.”<sup>54</sup>

El Municipio como organización pública tiene el encargo de gobernar y administrar una circunscripción territorial, este órgano tiene facultades expresas para regular la conducta de los particulares, por lo que limita su actuación con la finalidad de que estos particulares vivan tranquilos, seguros y se procure el bienestar de la comuna.

El Ayuntamiento y sus funcionarios tienen la competencia para expedir licencias, autorizaciones, permisos, etc., y de esta manera limitar la actuación de su población que debe satisfacer requisitos para obtener los mencionados.

La Constitución Federal, las constituciones estatales, leyes orgánicas municipales, bandos, ordenanzas y reglamentos son el marco jurídico del Municipio en México y establecen las facultades o el marco de acción de la actividad municipal en todos los renglones en que la organización se desenvuelve tales como;

---

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 313.

seguridad pública, tránsito, salubridad, planeación urbana, uso de la tierra, deportes, ecología, etc.

“El Municipio solamente actuara usando sus facultades de policía en aquellas áreas que en forma expresa le permita la ley, sin que deban interferirse las mismas en lo relativo a lo que sea competencia del Estado o de la Federación.”<sup>55</sup>

Existen asuntos en donde se presente lo que se denomina “competencia concurrente” como planeación urbana, en este caso se celebran convenios entre los tres niveles de gobierno para regular adecuada y coordinadamente las facultades de la policía.

Quintana Roldan en su Derecho Municipal concluye:

“Son importantes estas facultades para la municipalidad, en cuanto que de su uso adecuado, manejo y razonable aplicación depende en mucho la tranquilidad social, la seguridad ciudadana y, en general, el orden de la municipalidad.”<sup>56</sup>

### **2.9.8 Permisos, autorizaciones y licencias**

“En uso de las facultades de policía el Municipio realiza una multiplicidad de actos y decisiones limitativas o permisivas a la conducta de los particulares.”<sup>57</sup>

La licencia es una figura jurídica utilizada generalmente para permitir a los particulares realizar una conducta genérica (conducir vehículos, explotar comercialmente un expendio, etc.), generalmente implica plazos regulares por meses o años y generalmente pueden ser renovadas si se reúnen los requisitos.

El permiso también es una figura jurídica utilizada en el sentido de un acto eventual o de plazos breves (permiso para circular sin la documentación correspondiente, para transportar ocasionalmente algún tipo de maquinaria, etc.).

La autorización es una figura jurídica que generalmente implica la capacidad que se confiere a una persona para realizar una conducta y se suele usar

---

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 314.

<sup>56</sup> *Ídem*.

<sup>57</sup> *Ídem*.

para actos concretos que se agotan en periodos perentorios (autorizaciones provisionales de comercio hasta en tanto se comprueban los requisitos sanitarios, uso de suelo, etc., que son necesarios para que se expida la licencia del giro en forma definitiva, etc.).

En estas figuras solamente se reconoce al particular un derecho preestablecido, su ejercicio solamente está sujeto a limitaciones y modalidades a las que tendrán que apegarse los particulares en vista de la seguridad, salubridad, orden público, etc.

## **2.10 Los bandos y reglamentos municipales, otros ordenamientos a cargo del Ayuntamiento**

### **2.10.1 La potestad reglamentaria de los Ayuntamientos**

La potestad reglamentaria de los Ayuntamientos tiene su máxima jurídica en el artículo 115 fracción segunda al señalar:

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

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

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

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

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

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

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

### **2.10.2 El alcance de la fracción II del artículo 115 constitucional**

Como ejercicio inicial transcribamos la mencionada fracción II del artículo 115 constitucional:

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

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

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

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario

municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

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

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

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

El texto constitucional reproducido condiciona el ejercicio de facultad reglamentaria a las leyes que deben expedir los Congresos Estatales. El ordenamiento correcto para esto lo constituyen las Leyes Orgánicas Municipales. Las legislaciones estatales dan tratamientos distintos a la previsión constitucional mencionada, veamos un par de ejemplos:

En el Estado de México la Ley Orgánica Municipal marca pautas generales, por lo que el Municipio en uso de sus facultades de autonomía administrativa tiene amplia libertad para el ejercicio de la facultad reglamentaria; en su respectiva Ley Orgánica Municipal se dedica un título completo a la reglamentación municipal dividido en dos capítulos el primero dedicado al Bando Municipal y los Reglamentos; en este capítulo entre otras cosas se expone las materias que mínimamente debe regular el Bando, el segundo capítulo lo utilizamos a manera de ejemplo pues entre otras cosas establece una clasificación de las sanciones por infracciones a las normas contenidas en el Bando, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales de observancia general.



Nos hemos permitido omitir la transcripción del título VI de esta ley sobre la reglamentación municipal pues anteriormente (apartado 2.2.7 Facultades legislativas de los municipios) se habló de un apartado relativo a la temática que aquí se trata y es en ese apartado en donde se puede consultar a detalle.

Por su parte el legislador chiapaneco acertadamente desarrolla de manera pormenorizada la “Reglamentación de la Administración Pública Municipal” en su Ley Orgánica respectiva (del artículo 133 al 151), estableciendo bases normativas para la expedición de los ordenamientos de carácter municipal, mediante un detallado uso de la técnica jurídica para el contenido de las normas administrativas indicadas y su procedimiento de elaboración.

Veamos al respecto:

#### Título IX

#### De la Legislación Municipal

#### Capítulo I

#### De la Reglamentación de la Administración Pública Municipal

Artículo 133.- Los Ayuntamientos expedirán de acuerdo con las bases normativas que establece la presente Ley, los reglamentos gubernativos, bandos de policía, acuerdos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general cuidando en todo momento que estos no contravengan a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado.

Artículo 134.- Las disposiciones normativas de la administración pública municipal deberán contener las reglas de observancia general para su buena marcha.

Artículo 135.- Los ordenamientos jurídicos municipales de observancia general podrán reformarse, modificarse o adicionarse cuando se cumplan con los requisitos de discusión, aprobación, promulgación y publicación por parte del ayuntamiento.

Artículo 136.- Las ordenanzas municipales, bandos de policía y buen gobierno, circulares y acuerdos administrativos de observancia general, expedidos por las autoridades municipales, se ajustarán al contenido de la Constitución Federal, de la del Estado y de las Leyes que de una u otra emanen.

Artículo 137.- Las disposiciones normativas municipales de observancia general, serán promulgadas por el Presidente Municipal y publicadas en los estrados del palacio municipal y en cinco lugares de mayor afluencia vecinal de las cabeceras, agencias y subagencias municipales.

Los Reglamentos Interiores, de Policía Municipal, Bandos de Policía y Buen Gobierno, y demás ordenamientos de observancia general, además de cumplir con lo dispuesto en el párrafo que antecede, deberán remitirse para su publicación al Periódico Oficial, conforme lo previsto en el artículo 142 de esta Ley.

Artículo 138.- Toda la normatividad de carácter general que expida el ayuntamiento o el presidente municipal deberán de ir firmadas por el secretario municipal, sin este requisito no serán obedecidas.

Artículo 139.- La ignorancia de las disposiciones normativas de la administración pública municipal, a nadie sirve de excusa y a nadie aprovecha.

Artículo 140.- El derecho de presentar iniciativas, iniciar ordenanzas municipales, bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y acuerdos administrativos de observancia general, compete a:

- I. El Presidente Municipal;
- II. Los Regidores;
- III. El Síndico;
- IV. La Directiva del Consejo de Participación y Colaboración Vecinal Municipal.

Artículo 141.- Para las reformas o modificaciones de las normas municipales, se hace necesario de la asistencia de la mayoría calificada de los integrantes del Ayuntamiento en la sesión correspondiente; para dicha sesión la secretaría convocara cuando menos con tres días de anticipación.

Artículo 142.- El secretario del ayuntamiento, remitirá copia certificada de las disposiciones municipales de observancia general aprobadas, promulgadas y publicadas en el municipio, a la dirección del Periódico Oficial del Estado, para su difusión y conocimiento.

Artículo 143.- En un término no mayor de quince días a partir de que sean recibidas las disposiciones normativas municipales, el director del Periódico Oficial ordenara su publicación.

Artículo 144.- Las disposiciones a que se refieren los artículos anteriores entrarán en vigor en la fecha en ellas señaladas, previa su publicación en los estrados de la Presidencia Municipal y en los lugares señalados en el artículo 137 de esta Ley.

Artículo 145.- Los bandos de policía, deberán contener como mínimo las siguientes disposiciones:

- I. Tipificación de las faltas de policía en materia de:
  - a).-Seguridad Pública General;
  - b).- Urbanidad;
  - c).- Propiedad Pública;
  - d).- Salud;
  - e).- Ornato Público;

- f).- Bienestar Colectivo; y
- g).-Tranquilidad y Propiedad particular.

II. Establecimiento de las sanciones correspondientes y de las autoridades competentes para su aplicación, sujetándose a las disposiciones del artículo 21 de la Constitución General de la República y de la del Estado;

III. Prevención de siniestros;

IV. Prevención del alcoholismo, la drogadicción y cualquier otro vicio;

V. Vigilancia de las calles y sitios públicos;

VI. Regulación del uso, conservación y cuidado de las vías públicas, parques, jardines, lugares de esparcimiento y demás lugares públicos;

VII. Prohibición para que los menores de edad asistan a lugares públicos o privados no aptos para ellos;

VIII. Reglamentación en materia de seguridad para la ejecución de obras públicas y privadas;

IX. Prestación de auxilio a los particulares en su domicilio cuando así lo solicite;

X. Organización de la policía preventiva municipal;

XI. Las demás que sean necesarias para cumplir con los reglamentos y disposiciones aplicables en esta materia.

Artículo 146.- Los bandos de buen gobierno, deberán contener como mínimo las disposiciones sobre:

I. Instalación de las comisiones municipales;

II. Instalación y desaparición de los ayuntamientos;

III. Instalación de consejos municipales;

IV. Nombramiento del secretario del ayuntamiento, del tesorero, del comandante de policía, de los agentes y subagentes municipales, de los jueces municipales y rurales;

V. Convocatoria para la integración e instalación de los consejos de Participación y Colaboración Vecinal; y

VI. Convocatorias de las sesiones ordinarias y extraordinarias del ayuntamiento.

Artículo 147.- Los reglamentos municipales, deberán contener como mínimo las disposiciones sobre:

I. Materia que regulan;

II. Fines que se persiguen;

III. Atribuciones de las autoridades competentes;

IV. Derechos y Obligaciones de los Administrados;

V. Faltas e Infracciones;

VI. Sanciones;

VII. Recursos;

VIII. Vigencia.

Artículo 148.- Las circulares administrativas emitidas por el ayuntamiento o el Presidente Municipal, se ajustarán a las siguientes reglas:

I. Cuando incidan sobre las actividades, derechos u obligaciones de particulares, deberán ser discutidas, aprobadas y publicadas en la forma y términos que rigen para las demás disposiciones normativas municipales de observancia general;

II. Cuando se trate de circulares administrativas que incidan exclusivamente sobre la actividad de la administración pública municipal, deberán ser discutidas y aprobadas en las sesiones ordinarias privadas.

Artículo 149.- Las circulares administrativas deberán reunir cuando menos los siguientes requisitos:

I. Precisar cuál es la disposición reglamentaria que aclaran o interpretan, o el criterio de la autoridad que lo emitió;

II. Señalar cuáles son de aplicación interna y cuales inciden sobre los particulares.

Artículo 150.- Las circulares administrativas, no deberán:

I. Ser de naturaleza legislativa autónoma;

II. Desvirtuar, modificar o alterar el contenido de una disposición de observancia general.

## Capítulo II

### De las Sanciones

Artículo 151.- Las infracciones a las normas contenidas en los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno y demás disposiciones municipales de observancia general se sancionarán con:

I. Amonestación;

II. Multa hasta de 10 veces el salario mínimo general vigente, pero si el infractor es jornalero, obrero o trabajador asalariado, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día, y tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso;

III. Arresto hasta por 36 horas;

IV. Suspensión temporal o cancelación del permiso de licencia;

V. Clausura;

VI. Pago de los daños y perjuicios causados;

VII. Los contratistas y proveedores de los servicios públicos municipales podrán ser sancionados en los términos de la Ley de Obras Públicas y Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado.

Sin perjuicio de las sanciones anteriores a los prestadores de los servicios Públicos municipales se les podrá sancionar con:

a).- Multa hasta de 50 veces el salario mínimo general vigente, y

b).- Revocación de la concesión, licencia o permiso.

### **2.10.3 Diversos ordenamientos legales que expiden los Ayuntamientos**

a) Bandos. Es una figura jurídica que se materializa en un documento en el que se hacen públicas normas a las que habrá de sujetarse la vida municipal, también en él se da realce a algún acontecimiento que debe ser conocido y difundido en el municipio, de la misma manera se expide para conmemorar algún aniversario importante de la municipalidad o de sus héroes.

Los bandos se clasifican en ordinarios; son expedidos al inicio de la gestión donde se hace pública las normas que habrá de seguir la dinámica municipal, por ejemplo buen gobierno y policía. En los bandos se establecen normas generales, sanciones a infractores de sus disposiciones, bases generales de planeación, desarrollo urbano, se enumeran las localidades del Municipio, etc.

Los Bandos extraordinarios dan realce a algún acontecimiento que sobresale y debe ser conocido y difundido en la municipalidad, por ejemplo el que se expide para comunicar a la población la elección de gobernador.

b) Ordenanzas. Cuerpo normativo destinado a regular legalmente alguna materia específica de las actividades humanas. En el artículo 115 no se mencionan de forma expresa las ordenanzas, sin embargo múltiples legislaturas estatales las contemplan, atribuyendo la facultad de dictarlas a los ayuntamientos.

c) Reglamentos Municipales. Los reglamentos municipales constituyen la fuente más importante de la legislación interna de los municipios; constituyen un instrumento normativo que establece las directrices sobre ciertas materias en específico.

La Constitución Federal, las Locales y las Leyes Orgánicas Municipales contienen el fundamento jurídico para la expedición de estos ordenamientos.

Existen diversos tipos de reglamentos que expiden los Ayuntamientos a saber:

1. De estructura y organización. Reglamento Interior del Ayuntamiento, Reglamento Interior de Trabajo, etc.

2. Referentes a servicios públicos. Reglamento de Uso de Agua Potable, Reglamento de Expedición de Licencias y Permisos, etc.

- 3.- Referentes a zonificación, planeación y desarrollo urbano.
- 4.- Reglamentos sobre materias de protección al ambiente y a la ecología.
5. Reglamentos que estructuran los órganos de participación y colaboración ciudadana.
6. Otros reglamentos de materias que son de competencia municipal.

Por cuanto al mecanismo de publicación de bandos, ordenanzas y reglamentos las legislaciones estatales siguen diversos sistemas; algunas establecen la publicación en el periódico oficial del Estado, otros más establecen la existencia de una “Gaceta Municipal”, algunos más establecen la obligación genérica de publicar sin hacer mención del medio que debe emplearse ni el mecanismo para cumplir con este mandamiento.

d) Circulares y otras disposiciones administrativas. Las circulares son disposiciones administrativas menores fuente del derecho municipal.

Las circulares y otras disposiciones administrativas menores como oficios, acuerdos, etc., son emitidas por el ayuntamiento en pleno o por diversas autoridades del propio municipio. Cotidianamente el presidente, el secretario, el síndico, los regidores, el tesorero, los directores, etc., emiten este tipo de disposiciones para una multiplicidad de asuntos que debe resolver y atender el Municipio.

e) La costumbre en materia municipal. Fuente supletoria de derecho municipal en materias encomendadas al municipio, se toma en cuenta en situaciones concretas en actos realizados por la municipalidad en que deban analizarse las costumbres de la comuna para no violentar sus prácticas enraizadas.

## **2.11 Aspectos político electorales del Municipio**

### **2.11.1 Los partidos políticos y el Municipio**

Mucho se ha cuestionado el papel de los partidos políticos en las democracias modernas; mientras algunos opinan que no se podría concebir un sistema democrático sin la existencia de los partidos políticos, otros afirman que su periodo funcional ha caducado teniendo obligatoriamente que evolucionar o transformarse en entes diferentes para poder subsistir en un sistema político cada

vez más ciudadanizado con exigencias sociales mayores, las cuales tienen su origen en una mayor asimilación de información por parte de los ciudadanos en los aspectos políticos nacionales.

Los partidos políticos son entidades conformadas por hombres libres unidos por principios ideológicos con la finalidad de participar en la vida democrática de un país y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Los partidos políticos tienen como fin contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, además de promover la participación del pueblo en la vida democrática, todo esto de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En el sistema político actual los mencionados partidos políticos son tan poderosos entre el poder y los gobernados que hasta hoy no se concibe un sistema electoral mexicano sin la actuación protagónica de los mismos, sin embargo es preciso aclarar que se perfilan cambios que podrían ser profundos hasta el punto de incorporar nuevos actores en la dinámica política de nuestro sistema electoral.

La vida política electoral de la Federación, los Estados, así como de la Ciudad de México y particularmente de los Municipios se ve mayoritariamente colmada por los actores denominados partidos políticos. Por esta razón es importante estudiarlos atentamente.

El artículo 41 constitucional dispone que los partidos políticos nacionales debidamente registrados tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y de la Ciudad de México.

Ahora bien dentro de este orden de ideas este artículo implícitamente prevé la posibilidad de que existan partidos políticos de carácter estatal e incluso municipal, siempre que cumplan con los requisitos previstos en las constituciones estatales y en sus respectivas leyes electorales. Algunos autores señalan al res-

pecto que estos partidos políticos locales tienen una existencia sumamente limitada y parcial basando sus afirmaciones en algunas experiencias de organizaciones políticas estatales y municipales que no tuvieron éxito, sin embargo no comparto esta opinión afirmando que una organización local que satisfaga los requisitos legales, con una estructura política realizada con la acertada planeación, puede ser ejemplo de una organización regional exitosa, sólida y aún más fuerte que los partidos políticos nacionales con injerencia en la región respectiva y contribuir a delinear una nueva realidad política.

### **2.11.2 Etapas del proceso electoral municipal**

“El sistema federal mexicano presenta una especial complejidad en el estudio de los aspecto político electorales del Municipio. En efecto, existen 31 leyes electorales correspondientes a cada uno de los Estados, delineadas en los asuntos municipales bajo los principios que en dicha materia establece el artículo 115 de la Constitución General de la Republica.”<sup>58</sup>

No obstante la dificultad que se menciona, se pueden establecer algunas líneas comunes o procesos semejantes derivados de las legislaturas estatales.

El proceso electoral municipal puede definirse como el conjunto de acciones realizadas por los actores electorales (partidos políticos, organismos electorales y ciudadanos) con la finalidad de seleccionar mediante el voto popular a los funcionarios públicos que integraran los ayuntamientos.

El proceso electoral municipal es muy técnico en cada una de sus etapas, los procedimientos una vez asimilados por quienes están interesados en los mismos o participan de ellos son muy sencillos, sin embargo tenemos que ser cuidadosos en establecer cada vez más candados a los citados procedimientos, pues dada la facilidad para su manejo de quienes participan en ellos se pueden hacer mal uso de los mismos y alterar la voluntad popular.

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 329.



Pocos son los autores que tratan este tema con especial cuidado y claridad merecidos; Quintana Roldan en su *Derecho Municipal*<sup>59</sup> hace una clasificación de las etapas del proceso electoral municipal bastante amena a saber:

Etapas del proceso electoral municipal	}	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Preparatoria de la elección</li> <li>2.- Jornada electoral</li> <li>3.- Posterior a la elección</li> </ol>
--	---	---

Adame García quien es uno de los autores que recientemente publicó su *Derecho Municipal en México*; parece estar completamente de acuerdo con Quintana Roldan pues el apartado en donde trata el tema de las etapas del proceso electoral municipal es casi una copia exacta de lo plasmado por Quintana, sin otorgar el crédito respectivo.<sup>60</sup>

- Primera etapa, preparación de la elección;

Esta etapa arranca con la primera sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Electoral Estatal la cual ha de llevarse a cabo aproximadamente un año antes de la elección que se trate y ha de concluir con el inicio de la jornada electoral, en esta etapa se realizarán determinadas actividades tales como la integración de los órganos electorales, publicación del padrón electoral para la elección, el registro de candidatos, registro de fórmulas, actos de campañas y propaganda electorales, ubicación de las casillas, integración de Mesas Directivas de Casilla, registro de representantes ante estas últimas, capacitación de funcionarios de casilla, etc.

- Segunda etapa, jornada electoral;

Esta etapa del proceso electoral municipal es una de las más conocidas por la ciudadanía, arranca con el inicio de la jornada electoral a las 8:00 a.m. del día de la elección y en ella se realizan actividades tales como ; instalación de las casillas en los lugares previamente establecidos (mismos que se publicarán en desplegados que contengan la ubicación de las casillas así como la integración

---

<sup>59</sup> Ver *Ibidem*, p. 336.

<sup>60</sup> Ver *Ibidem*, p. 335- 339, comparar con ADAME GARCIA, Jorge Carlos, *El Derecho Municipal en México*, "El municipio base fundamental del federalismo en México", Porrúa, México, 2009, p 123-128.

de las mesas directivas), la recepción de los votos por parte de los ciudadanos, el cierre de la votación a las 6:00 p.m. o bien hasta que sufrague el último elector formado en la fila, escrutinio y cómputo de los votos emitidos (total de votos, votos para cada uno de los partidos, coaliciones o candidatos, votos nulos).

“De esta jornada podemos decir que la actividad de los organismos político-electorales se concentra en dos fases: por un lado, la apertura y recepción de la votación; y por otro, la conclusión, cierre de la votación y levantamiento de actas correspondientes”.<sup>61</sup>

- Tercera etapa, posterior a la elección;

Esta etapa junto con la anterior constituyen el clímax de todo proceso electoral en la buena realización de las mismas depende en gran medida el respaldo popular a la nueva administración. En esta etapa los Consejos Municipales se convierten en los protagonistas de las actividades electorales, se encargan de recibir los paquetes electorales, la información preliminar de los resultados de la votación, recepción de los recursos que procedan, realización de los cómputos, entrega de los resultados, declaración de validez de la elección de los ayuntamientos, entrega de las constancias de mayoría correspondientes a la fórmula ganadora, asignación y entrega de constancias a los regidores electos por el principio de representación proporcional y, finalmente la toma de posesión de los cargos de elección popular en el municipio correspondiente.

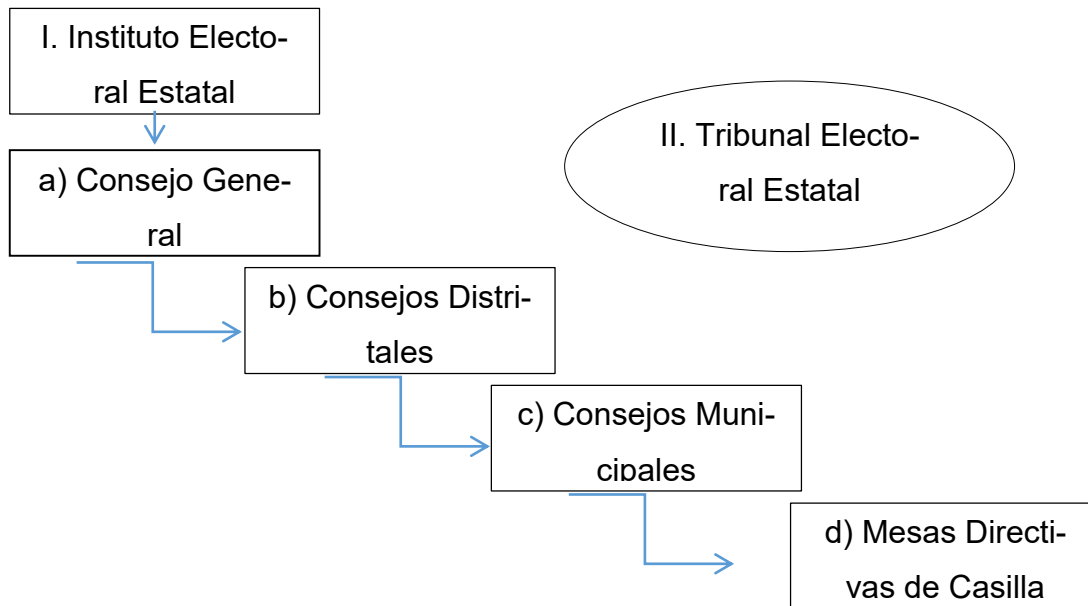
- Integración de los organismos electorales:

Los organismos electorales se integran en la etapa denominada preparación de la elección, generalmente todos los estados cuentan con un Instituto Estatal Electoral (Instituto Electoral del Estado de México, IEEM. Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, IMPEPAC. Instituto Electoral del Distrito Federal, IEDF., el cual con la reciente reforma que cambió la denominación del Distrito Federal a La Ciudad de México tendrá que cambiar su denominación a Instituto Electoral de la Ciudad de México. IECDMX, etc.)

---

<sup>61</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 336.

La estructura de los Organismos Electorales Estatales se conforma de la siguiente manera:



I.- Instituto Electoral Estatal: estos institutos cuentan con la naturaleza jurídica de “organismos públicos de carácter permanente, dotados de autonomía constitucional y personalidad jurídica y patrimonio propios”, su función consiste en preparar, desarrollar y vigilar los procesos electorales estatales, y su estructura se conforma a saber:

a) Consejo General: órganos de dirección, estatales y permanentes; máxima autoridad del instituto, órgano que tiene la responsabilidad de vigilar que se cumplimenten las disposiciones constitucionales así como legales en materia electoral, bajo los principios de certeza, legalidad, equidad, imparcialidad y objetividad. Generalmente este órgano se integra por siete Consejeros Electorales (de entre los cuales se elegirá un Consejero Presidente y un Secretario Ejecutivo), un representante de cada uno de los partidos políticos que obtuvieron cuando menos el 1.5 % de la votación total emitida (número total de votos depositados en las urnas --votos de cada uno de los partidos, coaliciones, candidatos y votos nulos-) en la elección anterior para diputados por el principio de mayoría relativa, cada consejero y representante contara con su respectivo suplente.

b) Consejos Distritales:

Órganos de dirección, distritales y temporales; responsables de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales en sus respectivos distritos, solo se integran y funcionan durante el año del proceso electoral.

Los Consejos Distritales están integrados generalmente por cinco consejeros (de entre los cuales se elige un presidente y un secretario técnico), y un representante de cada uno de los partidos políticos, cada consejero y representante contara con su respectivo suplente.

c) Consejos Municipales:

Órganos de dirección, municipales y temporales responsables de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales en sus respectivos municipios, solo se integran y funcionan durante el año del proceso electoral.

Los Consejos Municipales están integrados generalmente por cinco consejeros (de entre los cuales se elige un presidente y un secretario técnico), y un representante de cada uno de los partidos políticos, cada consejero y representante contara con su respectivo suplente.

Los Consejos Municipales se encargan de vigilar el cumplimiento de las normas electorales, cumplir con los acuerdos que dicte el Consejo General, intervenir en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, aprobar la ubicación e integración de las Mesas Directivas de Casilla, acreditar a observadores y representantes de los partidos políticos, coaliciones o candidatos del proceso electoral, registrar planillas y listas de candidatos para integrar el ayuntamiento, capacitar a funcionarios de casillas, recibir las listas nominales de electores, boletas, entre otros, para los comicios, realizar el cómputo y declaración de validez de la elección para los Ayuntamientos, expedir las constancias de mayoría y validez a los funcionarios electos por el principio de mayoría relativa, expedir las constancias de asignación a regidores electos por el principio de representación proporcional, enviar al Consejo General el expediente del cómputo municipal, recibir y remitir los recursos que como medios de impugnación se presenten etc.

d) Mesas Directivas de Casilla:

Órganos de dirección, seccionales y temporales cuya responsabilidad es la recepción, escrutinio y cómputo de los votos emitidos por la ciudadanía en las secciones en las que se dividen los distritos electorales de cada Estado. Su conformación se limita a ciudadanos residentes en la sección respectiva, se integran por un presidente, un secretario y de dos a cuatro escrutadores, con sus respectivos suplentes, ante las Mesas Directivas de Casilla es posible acreditar representantes y sus respectivos suplentes de cada partido, coalición o candidato registrado para la contienda, de la misma manera es posible acreditar ante estos órganos observadores electorales previamente registrados ante el Consejo Municipal.

De los requisitos para ser Consejero Electoral:

Entre los principales requisitos para ser consejero electoral destacan:

- Ser ciudadano del Estado en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- Estar inscrito en el Registro de Electores y contar con credencial para votar.
- Generalmente contar con 25 o más años de edad.
- Conocimientos en materia político-electoral.
- Buena reputación.
- No haber sido condenado por delito intencional alguno.
- Haber residido en el municipio en los últimos cinco años anteriores a la elección.
- No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente de cualquier Comité Ejecutivo de un partido político en los últimos tres años anteriores a la elección, etc.
- No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente de organismos, instituciones, colegios, o agrupaciones de ciudadanos afiliados a algún partido político en los últimos tres años anteriores a la elección, etc.

Es importante mencionar que los integrantes de las Mesas Directivas de Casilla al igual que los Consejeros Electorales deben cumplir determinados requisitos tales como estar en pleno goce de sus derechos políticos, saber leer y escribir, ser de reconocida probidad, tener modo honesto de vivir, haber recibido capacitación para el desempeño de sus funciones, entre otros.

II. En materia electoral jurisdiccional generalmente cada estado cuenta con un Tribunal Estatal en materia Electoral (Tribunal Electoral del Estado de México, Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Tribunal Electoral del Distrito Federal, el cual acorde con la reforma al 122 constitucional que cambio la denominación del Distrito Federal a La Ciudad de México debe cambiar su denominación a Tribunal Electoral de la Ciudad de México, etc.) Estos tribunales tienen la finalidad de substanciar los recursos interpuestos para impugnar el resultado de las elecciones, estatales o municipales.

### **2.11.3 De los resultados electorales**

Las Leyes Electorales Estatales contemplan un apartado denominado “De los Actos posteriores a la elección y de los Resultados Electorales”.

Para los procesos electorales municipales esta etapa inicia cuando las Mesas Directivas de Casilla remiten al presidente del Consejo Municipal los paquetes electorales respectivos, este a su vez debe hacer las sumas de las actas de escrutinio y cómputo de las casillas dentro de los plazos que establece la ley. Una vez que el presidente realizo esta actividad con ayuda de los funcionarios electorales y en presencia de los representantes de los partidos políticos fijara en el exterior del local donde se ubique el Consejo Municipal Electoral un documento que contenga los resultados preliminares de las elecciones y estos se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión, que deberá contener además los incidentes ocurridos durante la misma y la declaración de validez de la elección y de elegibilidad de los candidatos de la planilla que hubiere obtenido la mayoría de los votos.

Cuando concluye el cómputo para la elección de los Ayuntamientos el presidente del consejo municipal electoral, expide constancia de mayoría a la pla-

nilla que hubiere resultado vencedora en la contienda, también procede a la asignación de regidores por el principio de representación proporcional expidiendo para tal efecto a los partidos políticos su constancia de asignación proporcional.

Una vez que el presidente del Consejo Municipal Electoral haya integrado los expedientes electorales, remite al Tribunal Electoral del Estado todos los Recursos de Inconformidad que se hayan presentado para impugnar los resultados de la elección, los escritos de protesta y el informe respectivo, copia certificada del expediente de cómputo municipal, entre otros.

Es importante aclarar que estas mismas reglas generales en cuanto a los resultados electorales operan de manera similar en la elección de diputados locales solo que en este caso estos procedimientos los ejecuta el presidente del Consejo Distrital Electoral.

#### **2.11.4 Recursos en materia electoral municipal**

Es necesario como primer apartado definir el concepto de Derecho Electoral.

*Se propone que el Derecho Electoral es la parte del derecho público que tiene como objeto directo, inmediato y exclusivo la materia electoral.*

La materia electoral comprende un conjunto sistemático de hechos y actos tendientes a renovar los puestos públicos por medio de elecciones que tienen como instrumento definitorio el voto ciudadano. Cuando en el objeto del Derecho Electoral (es decir la materia electoral) se produce un litigio originado por alguna alteración o desacuerdo en el proceso electoral, hace su aparición una rama más del Derecho conocida como Derecho Procesal Electoral que va a encargarse de analizar los medios de defensa con los que cuentan los actores del Derecho Electoral para defender sus posturas. Sin adentrarnos más en aspectos técnicos analicemos de manera rápida los recursos más frecuentes enfocados a la materia Electoral Municipal.

“La doctrina del Derecho Electoral entiende por recurso: aquellos medios de impugnación con los que cuentan los ciudadanos, los partidos políticos u or-

ganizaciones políticas, los candidatos o cualquier persona debidamente legitimada, tendientes a lograr la revocación, modificación o nulidad de las resoluciones dictaminadas por los organismos electorales.”<sup>62</sup>

Los recursos de impugnación que se mencionan no son exclusivos de los procesos electorales municipales, sino también aplican para los procesos electorales estatales.

El máximo órgano jurisdiccional encargado de substanciar dichos recursos en algunos estados es el Tribunal Estatal Electoral y en otros una Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia según lo que establezca su Ley Orgánica.

Los órganos jurisdiccionales locales tienen el encargo de substanciar y resolver en forma definitiva, a nivel local, los recursos que se presenten en cualquiera de las etapas del proceso electoral municipal ya sea ordinario y/o extraordinario y durante los dos años anteriores al de la elección, por actos o resoluciones de los órganos electorales.

Las resoluciones que emitan estos órganos jurisdiccionales estatales se pueden impugnar ante la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral, mediante una revisión constitucional, según lo establezca la Ley General sobre Medios de Impugnación.

Los medios de impugnación generalmente son los siguientes:

Previos al proceso electoral;

a) Recurso de aclaración. Es presentado por los ciudadanos en contra de actos de las oficinas municipales distritales del Registro Federal de Electores y es resuelto por el Consejo Estatal Electoral.

b) “Recurso de Apelación. Los partidos políticos pueden interponerlo en contra de actos o resoluciones del Consejo Estatal Electoral y es substanciado y resuelto por el Tribunal Electoral Estatal.”<sup>63</sup>

Durante el proceso electoral;

Con la finalidad de garantizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales se puede recurrir a:

---

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 344.

<sup>63</sup> Ver *Ídem*.



a) Recurso de Aclaración. Es presentado por los ciudadanos en contra de actos de las oficinas municipales distritales del Registro Federal de Electores y es resuelto por el Consejo Estatal Electoral.

b) Recurso de Revisión: Procede en contra de actos o resoluciones de órganos electorales y resolverá el Consejo jerárquicamente superior al que realizó el acto o dictó la resolución recurrida.

c) Recurso de Apelación. Para impugnar las resoluciones del Consejo Estatal Electoral y resuelve el Tribunal Estatal Electoral.

d) Recurso de Inconformidad. Se interpone para objetar los resultados de los cómputos municipales, distritales o estatales; por nulidad de la votación emitida en una o varias casillas o para solicitar la nulidad de las elecciones de Ayuntamiento, Diputados y Gobernador, o la nulidad de la votación de Diputados plurinominales y el Tribunal Electoral Estatal es el encargado de substanciar este recurso.

e) Recurso de Reconsideración. Solo lo pueden interponer los partidos políticos en contra de resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral cuando:

- No haya considerado las causales de nulidad y que pudieran modificar el resultado de la votación;
- Haya otorgado indebidamente la constancia de mayoría o validez;
- Haya anulado indebidamente una elección;
- Asimismo, procede contra actos del Consejo Estatal Electoral cuando haya asignado diputados de representación proporcional sin tomar en cuenta las resoluciones dictadas por el tribunal o lo haga contraviniendo las formulas establecidas en la Constitución Local.<sup>64</sup>

Actualmente se cuenta con un sistema jurisdiccional bastante estructurado y delimitado, además de suficientes medios de impugnación a los que pueden recurrir los sujetos de Derecho Electoral, cosa que anteriormente se dificultaba pues no había una uniformidad técnica en la manera de plantear los recursos que

---

<sup>64</sup> Ver *Ibidem*, pp. 344-345.

estaban previstos en las legislaciones estatales, incluso en ocasiones frecuentemente a un mismo recurso se le asignaban tratamientos completamente diferentes de una entidad a otra.

### **2.11.5 La proporcionalidad de la integración de los Ayuntamientos**

La representación proporcional es definida por el autor Andrade Sánchez como:

“...un método aplicable a la elección de cuerpos colegiados, por virtud del cual la integración de estos refleje, de la manera más exacta posible, la distribución de los votos emitidos por el electorado entre las distintas fuerzas participantes.”<sup>65</sup>

En una elección en la que los integrantes del cuerpo colegiado se eligen por el principio de mayoría relativa el partido que consigue la mayoría de votos se lleva todos los puestos en disputa, obteniendo una sobrerrepresentación. Este sistema es legítimo porque otorga el gobierno a quien obtiene la mayoría, sin embargo, deja sin representación a un número considerable de electores que hubieran querido verse representados por lo menos con algunos funcionarios que pertenecieran a la corriente a favor de la cual emitieron su voto. Para resolver este problema se ha implementado el sistema de representación proporcional en la integración de los cuerpos colegiados.

En el sistema de representación proporcional se busca integrar a los candidatos que sin obtener la mayoría logren canalizar una parte establecida del electorado. De esta manera se logra representar a las minorías en el gobierno.

La Constitución Federal establece que las leyes de los Estados deberán deben introducir el principio de la representación proporcional en la elección de todos los Ayuntamientos del país. Sin embargo, la fórmula empleada por el texto de la propia Constitución no deja claro si la introducción de este principio implica la adopción de un sistema de representación proporcional integral en dicha elección, o esta debe ser solo de manera parcial. Tradicionalmente se ha interpretado

---

<sup>65</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *op. cit.*, p. 156.

este dispositivo de tal manera que las Constituciones y las leyes electorales locales han adoptado un sistema mixto en que una parte del Ayuntamiento se elige por mayoría relativa y otra parte se ve integrado por el principio de representación proporcional, en teoría es posible que todo el Ayuntamiento se conforme por el principio de representación proporcional pues la Constitución no consagra el principio mixto, como si lo hace en el caso de la Cámara de Diputados Federal.

Este sistema (representación proporcional), actualmente es bastante técnico, resultado de su evolución histórica que no hizo sino encontrar fórmulas efectivas para lograr que la integración de los cuerpos colegiados brinde precisión a la hora de aplicar los procedimientos respectivos, para tener una mejor perspectiva sobre este tema, veamos algunos antecedentes:

El sistema de representación proporcional en los Ayuntamientos se inició a partir de la reforma política de 1977, el que se aplicaba a las poblaciones de 300 mil habitantes en adelante.

En una democracia la voluntad mayoritaria de los ciudadanos será el eje sobre el que se desenvuelvan las directrices de gobernabilidad, sin embargo en un Estado moderno y plural los esfuerzos y aspiraciones de las minorías deben ser tomados en cuenta, pues estas opiniones resultan enriquecedoras en el ejercicio del poder público y en fortalecer el rumbo de las actividades del gobierno. Es por todo esto que los estados modernos se preocupan por establecer mecanismos adecuados para captar y aprovechar el sentir de estos grupos minoritarios.

Sobre el tema de la proporcionalidad el autor Jorge Madrazo señala:

“En nuestro país la primera forma embrionaria de la representación proporcional apareció en 1962, con el régimen llamado de diputados de partido, que permitió que los partidos de oposición entonces existentes, pudieran tener una presencia más significativa en la Cámara de Diputados. Las reglas y requisitos de este sistema tuvieron que ser atenuadas diez años más tarde, en 1972, para hacer efectivamente posible el acceso más sistemático de las corrientes políticas minoritarias a la cámara federal de diputados.

En cuanto a las entidades federativas, estas fueron paulatinamente incorporando el sistema de diputados de partido en la integración de sus legislaturas locales; para 1975 casi una tercera parte de los Estados de la Federación habían plasmado este sistema en sus constituciones particulares.”<sup>66</sup>

Pero fue hasta el 28 de septiembre de 1976 en que mediante reformas a la Constitución del Estado de Nuevo León se estableció el sistema de regidores de partido.

Al respecto afirma el autor Madrazo:

“Desde el punto de vista normativo, esta reforma significo el primer paso dado para contar en los ayuntamientos con representantes de corrientes políticas minoritarias, inaugurado una nueva fase en el desarrollo político del país.”<sup>67</sup>

Para 1977 el presidente José López Portillo envió diversas reformas constitucionales en torno a la legislación política electoral, dentro de esta “Reforma Política”, se adicionó el artículo 115 para introducir el principio de representación proporcional en los Ayuntamientos del país, sin embargo esta proporcionalidad tenía una limitante; solo operaría para aquellos Municipios que contaran con una población de 300 mil habitantes o mayor. Al respecto surgieron varias interpretaciones de este postulado, una de las cuales afirmaban que esta proporcionalidad mencionada resultaba obligatoria para los municipios que contaran con el elemento poblacional enunciado, pero resultaba opcional que los Congresos Locales pudieran implementar este método para los municipios con menos población. Es así como varios Estados establecieron topes poblacionales menores por ejemplo Colima, Guanajuato o Puebla.

Ahora en todos los Ayuntamientos se deben elegir regidores por este principio, de manera que los partidos políticos que obtengan un porcentaje mínimo

---

<sup>66</sup> MADRAZO, Jorge, “Representación Proporcional y Reforma Política”, en la obra: La Reforma Municipal en la Constitución. ACOSTA ROMERO, Miguel, AZUELA GUITRÓN, Mariano et al., La Reforma Municipal en la Constitución, segunda edición, Porrúa, México, 1986, pp. 106-107.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 107.

determinado en la ley puedan acreditar por lo menos a un regidor. De esta manera se garantiza que los diversos partidos participantes, siempre que alcancen una votación representativa podrán ocupar espacios en el ayuntamiento. En estricto sentido al referirnos a espacios en el ayuntamiento nos referimos a las regidurías de representación, sin embargo tradicionalmente en un gran número de Ayuntamientos los puestos administrativos necesarios para el funcionamiento de cada regiduría de representación se otorgan al partido que acreditó su regidor, de esta manera además de una integración plural del ayuntamiento (regidores), se logra una pluralidad en la integración de los puestos operativos de la administración.

En otro orden de ideas en estricto sentido los 31 estados no adoptaron “la representación proporcional” sino que, estructuraron sus legislaciones de tal manera que aumentarían a los Ayuntamientos electos por mayoría uno o varios regidores de minoría.

“Salvo el caso del Estado de México, en que por muy recientes modificaciones a su Legislación Electoral, se incluye un síndico de representación proporcional en los Municipios con población de más de un millón de habitantes.”<sup>68</sup>

Los requisitos para obtener regidores por el principio de representación proporcional son diversos de acuerdo a las legislaciones estatales, sin embargo de manera general se pueden enunciar los siguientes:

- No haber obtenido el triunfo por el sistema de mayoría relativa.
- Haber registrado planillas por lo menos en una tercera parte de los municipios del Estado.
- Haber obtenido un porcentaje mínimo determinado de la votación (generalmente 1.5% del total emitido para la elección del Ayuntamiento).

### **2.11.6 Elección de delegados, agentes o comisarios**

“Las autoridades auxiliares son aquellas que tienen a su cargo las subdivisiones territoriales de los Municipios, y de acuerdo con la denominación de la

---

<sup>68</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, 347.

demarcación son los nombres que se les asignan, los cuales varían de Estado a Estado.”<sup>69</sup>

En Puebla por ejemplo a estas autoridades se les denomina Juntas Auxiliares integradas por un presidente y cuatro miembros propietarios con sus respectivos suplentes, en el Estado de Morelos se les nombra Ayudantes y en el Estado de México Delegados Municipales.

El procedimiento para la elección de estas autoridades es variado, en algunos estados son electas popularmente extendiendo la lucha de partidos a la elección de estas autoridades tal es el caso de Baja California Sur y Veracruz, aunque algunas veces no necesariamente contienden los partidos sino que se forman planillas identificadas con un color determinado, tal es el caso del Estado de Morelos y Puebla, en otros casos estos funcionarios son seleccionados por designación del Ayuntamiento a propuesta de ternas que los vecinos de las delegaciones o agencias presentan.

Los mecanismos para la elección de estas autoridades por lo general están en la frontera entre el Derecho Electoral y el Municipal, no son normalmente considerados en la ley electoral del estado y su regulación queda comprendida en las leyes orgánicas municipales.

## **2.12 Desaparición y suspensión de Ayuntamientos, la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros**

### **2.12.1 Desaparición y suspensión de Ayuntamientos**

La desaparición y suspensión de Ayuntamientos son figuras jurídicas catalogadas como instituciones de defensa del orden constitucional local. La desaparición de Ayuntamientos es una medida de carácter colectivo; figura meramente declarativa con efectos para la totalidad de los miembros del Ayuntamiento. La suspensión en su sentido colectivo es una figura constitutiva, sancionadora, opera como instrumento penal de la Constitución en contra de quienes

---

<sup>69</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *op. cit.*, p. 161.

incurrieron en violación de la norma, importante es dejar claro que la suspensión opera como medida tanto de carácter individual así como carácter colectivo, refiriéndonos en este apartado a la suspensión colectiva de la totalidad de los miembros del Ayuntamiento. Para evitar confusiones en el apartado 2.12.3 se hace un estudio claro y sencillo de cada una de estas figuras.

### **2.12.2 Suspensión o revocación del mandato de los miembros del Ayuntamiento**

Como se mencionó en el anterior apartado la suspensión opera como medida tanto de carácter individual así como carácter colectivo, hemos de referirnos en este apartado a la suspensión en su sentido individual; figura constitutiva, sancionadora, con efectos para uno de los miembros del Ayuntamiento, opera como instrumento penal de la Constitución en contra de quien incurrió en violación de la norma, la suspensión individual constituye un castigo que se aplica al transgresor del orden jurídico.

La revocación del mandato de alguno de los miembros del Ayuntamiento es una medida de carácter individual con efectos para uno de los miembros del Ayuntamiento, figura incluida en el derecho positivo durante la reforma de 1983. Nuestra Constitución utiliza el término no en un sentido y contexto sancionador, sino simplemente como medida reconstructiva del orden jurídico. Ejemplo claro es el de la Constitución del Estado de Morelos que revoca el mandato de los munícipes cuando se concluye que no cumplieron con los requisitos de elegibilidad y esta circunstancia se descubre en forma superveniente, se procede así con la revocación con la finalidad de restaurar el orden jurídico afectado.

### **2.12.3 Naturaleza jurídica de la desaparición, la suspensión y la revocación**

Los procedimientos de suspensión de Ayuntamientos, declaración de desaparición de ayuntamientos, revocación del mandato de alguno de los miembros del Ayuntamiento y suspensión del mandato de alguno de los miembros del Ayuntamiento cuentan con la naturaleza jurídica de instituciones de defensa del orden constitucional local.

Cada una de estas instituciones cuentan con características y consecuencias particulares a saber:

El texto constitucional prevé cuatro figuras distintas:

1.- Suspensión de Ayuntamientos. La suspensión de Ayuntamientos es una medida de carácter colectivo con efectos para la totalidad de los miembros del Ayuntamiento, es una figura constitutiva con efectos sancionadores para reconstruir el orden constitucional del Municipio, opera como instrumento penal de la Constitución en contra de quien o de quienes incurrieron en violación de la norma, la suspensión colectiva constituye un castigo que se aplica al transgresor del orden jurídico.

2.- Declaración de desaparición de Ayuntamiento. La declaración de desaparición de Ayuntamientos es una medida de carácter colectivo con efectos para la totalidad de los miembros del Ayuntamiento, a diferencia de la suspensión de Ayuntamientos que es una figura constitutiva, la declaración de desaparición de Ayuntamientos es una figura meramente declarativa, en la que el Congreso solamente constata los hechos de la desaparición y el efecto será que se reconstruya el orden jurídico del Municipio. Un ejemplo de esto sería la muerte o ausencia de la totalidad de los miembros del ayuntamiento que hace concluir su evidente desaparición debiendo el Congreso actuar conforme lo establece el artículo 115, designando a los Concejales Municipales, si es que no procediera que los suplentes entraran en funciones o que se realizaren elecciones nuevas.

3.- Revocación del mandato de alguno de los miembros del Ayuntamiento. La revocación del mandato de alguno de los miembros del Ayuntamiento es una medida de carácter individual con efectos para uno de los miembros del Ayuntamiento, es una figura polémica que fue incluida en el derecho positivo mexicano durante la reforma de 1983. El concepto es polémico pues la Constitución al parecer no lo está aplicando en sentido propio como el llamado “*recall*” en los Estados Unidos que tiene efectos sancionadores; más bien nuestra Constitución utiliza el termino en otro sentido y contexto que no es el sancionador, sino simplemente como medida reconstructiva del propio orden jurídico. Pongamos como



ejemplo la más típica de las causales de revocación que nos facilitara su aclaración; este es el caso de la Constitución Morelense la cual revoca el mandato de los munícipes cuando se llega a la conclusión de que no cumplieron con los requisitos de elegibilidad y esta circunstancia se descubre en forma superveniente, se procede así con la revocación para restaurar el orden jurídico afectado.

4.- Suspensión del mandato de alguno de los miembros del Ayuntamiento. La suspensión del mandato de alguno de los miembros del Ayuntamiento es una medida de carácter individual con efectos para uno de los miembros del Ayuntamiento, es una figura constitutiva con efectos sancionadores para reconstruir el orden constitucional del Municipio, opera como instrumento penal de la Constitución en contra de quien incurrió en violación de la norma, la suspensión individual constituye un castigo que se aplica al transgresor del orden jurídico.

#### **2.12.4 Causales de procedencia de estos procedimientos**

Las legislaciones estatales reglamentan de una manera distinta y hasta algunas veces confusa e imprecisa, estas figura jurídicas. Frecuentemente se confunden la suspensión de la totalidad del Ayuntamiento con la desaparición; en otros casos la suspensión es confundida con la revocación y en el más extremo de los casos no se hace diferenciación alguna sino se limita únicamente a un listado general para cualquiera de las cuatro hipótesis. Veamos algunos ejemplos de algunas causales que se manejan en ordenamientos estatales.

La Ley Orgánica Municipal para el Estado de México dedica un capítulo a estas figuras jurídicas regulándolas de una manera precisa y haciendo la diferenciación de estas figuras acertadamente.

### **CAPITULO SEXTO**

#### **De la Suspensión y Desaparición de Ayuntamientos de la Suspensión o Revocación del Mandato de alguno de sus Miembros**

Artículo 42.- La Legislatura, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá declarar la suspensión o desaparición de los ayuntamientos y suspender o revocar el mandato de sus miembros, siempre y cuando hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Artículo 43.- El derecho a los miembros de los ayuntamientos en los casos a que se refiere el artículo precedente, se otorgará conforme al procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Artículo 44.- Son motivo de suspensión de un ayuntamiento o de algunos de sus miembros las siguientes causas graves:

- I. Ejecutar Planes y Programas distintos a los aprobados;
- II. Retener o invertir para fines distintos a los autorizados, los recursos públicos o las cooperaciones que en numerario o en especie entreguen los particulares para realización de obras;
- III. Dejar de integrar los consejos de participación ciudadana municipal o de convocar a la elección de las Autoridades Auxiliares previstas en esta Ley;
- IV. Faltar al cumplimiento de las funciones encomendadas por la ley.

Artículo 45.- Son causas graves que motivan se declare la desaparición de un ayuntamiento, las siguientes:

- I. Atacar a las instituciones públicas, a la forma de gobierno constitucionalmente establecido, o a la libertad del sufragio;
- II. Violar la Constitución Política del Estado o las leyes locales, y que se cause perjuicio grave al Estado, al municipio o a la sociedad;
- III. Violar las garantías individuales, o los Derechos Humanos, los planes, programas y presupuestos de la administración pública estatal o municipal y las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos de la misma, cuando tales actos causen perjuicios graves o irreparables a la sociedad, al Estado o al municipio;
- IV. Realizar actos no permitidos o sin las formalidades de la ley, que afecten sustancialmente el patrimonio del municipio, la prestación de servicios públicos o la función administrativa municipal;
- V. Realizar cualquier acto u omisión que altere seriamente el orden público, la tranquilidad y la paz social de los habitantes del municipio, o que afecte derechos o intereses de la colectividad;
- VI. La existencia entre los miembros de un ayuntamiento, de conflictos que hagan imposible el cumplimiento de los fines del mismo o el ejercicio de sus competencias y atribuciones.

Artículo 46.- A los miembros de los ayuntamientos se les podrá revocar su mandato por:

- I. Ocasionar daños y perjuicios a la hacienda pública municipal, por el indebido manejo de sus recursos;
- II. Atacar a las instituciones públicas, al funcionamiento normal de las mismas, a la forma de gobierno, a las garantías individuales o sociales; y a la libertad del sufragio;

III. Infringir la Constitución Política y ordenamientos legales locales, que causen perjuicio grave al Estado, al municipio o a la colectividad;

IV. Realizar actos que impliquen violaciones sistemáticas a los planes y programas o perjuicio a los recursos de la administración pública estatal o del municipio, así como aquéllos que no le sean permitidos por la ley o que requieran de formalidades específicas;

V. Propiciar entre los miembros del ayuntamiento conflictos que obstaculicen el cumplimiento de sus fines o el ejercicio de sus respectivas competencias;

VI. Usurpar funciones y atribuciones públicas;

VII. Utilizar su autoridad o influencia oficial para hacer que los votos en las elecciones recaigan en determinada persona o personas;

VIII. Ordenar la privación de la libertad de las personas fuera de los casos previstos por la Ley;

IX. Realizar cualquier otro acto u omisión que afecte derechos o intereses de la colectividad, altere seriamente el orden público o la tranquilidad y la paz social de los habitantes del municipio.

Artículo 47.- Cuando el Ejecutivo del Estado tenga conocimiento de alguna o algunas de las situaciones previstas en los preceptos de este capítulo, solicitará de la Legislatura local la suspensión de los ayuntamientos, la declaración de que éstos han desaparecido y, en su caso, la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros; y dictará las medidas que procedan para asegurar la vigencia del orden jurídico, la paz y la tranquilidad sociales en el municipio que corresponda...

Por otra parte la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Puebla nos muestra una regulación un poco más complicada a saber a manera de ejemplo:

ARTÍCULO 55.- Corresponde exclusivamente al Congreso del Estado, declarar la suspensión o desaparición de los Ayuntamientos, la suspensión o revocación del mandato de alguno o algunos de sus miembros y la designación de Concejos Municipales.

ARTÍCULO 56.- Los miembros de los Ayuntamientos podrán ser suspendidos en los cargos para los cuales fueron electos o designados, o revocado el mandato que se les haya asignado, en los siguientes casos:

I.- Por incapacidad legal declarada por autoridad competente;

II.- Por existir en su contra proceso por delito intencional calificado como grave. En este caso la suspensión surtirá efecto a partir del momento en que se dicte auto de formal prisión y quedará sin efecto si llegare a dictarse sentencia absolutoria; y

III.- Por las demás causas establecidas en esta Ley y disposiciones aplicables.

ARTÍCULO 57.- El Congreso del Estado revocará el mandato del Presidente Municipal, los Regidores y del Síndico, declarando la desaparición de dicho Ayuntamiento, por las causas que a continuación se señalan:

I.- Por falta absoluta de la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento, siempre y cuando no proceda que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones;

II.- Por conflicto suscitado entre los integrantes del Ayuntamiento, o entre éste y la población del Municipio, que haga imposible el cumplimiento de los fines del mismo, o el ejercicio de sus funciones; y

III.- Por cualquier causa grave que impida el ejercicio de las funciones del Ayuntamiento, conforme al orden Constitucional Federal o Local.

En cualquiera de estos casos, se procederá a nombrar un Concejo Municipal integrado por vecinos del Municipio, los que deberán reunir los mismos requisitos que los exigidos para los Regidores y el cual funcionará durante el tiempo que el Congreso del Estado determine.

ARTÍCULO 58.- Son causas de suspensión de los miembros del Ayuntamiento o del Concejo Municipal las siguientes:

I.- Ejecutar planes o programas distintos a los aprobados;

II.- Retener o invertir para fines distintos los recursos municipales o las cooperaciones que en efectivo o en especie entreguen los particulares para la realización de obras;

III.- Ordenar la privación de la libertad de cualquier persona, fuera de los casos previstos por la ley;

IV.- Faltar reiteradamente al cumplimiento de las funciones encomendadas por la ley, cuando con ello se causen perjuicios graves al Municipio o a la colectividad;

V.- Impedir la incorporación a los trabajos del Ayuntamiento, incluidas las sesiones de Cabildo, de cualquier Regidor o del Síndico legalmente electos;

VI.- No realizar por tres veces consecutivas las sesiones ordinarias de Cabildo en los plazos establecidos por la presente Ley; y

VII.- Las demás que establezca esta Ley y disposiciones legales aplicables.

ARTÍCULO 59.- Son causas de revocación del mandato, las siguientes:

I.- El ataque a las garantías individuales o sociales y a la libertad del sufragio;

II.- Los actos que impliquen violaciones a los planes, programas y recursos de la Administración Pública Estatal o Municipal, así como aquellos que no les sean permitidos por la Ley;

III.- Propiciar conflictos entre Ayuntamientos que obstaculicen el cumplimiento de sus fines o el ejercicio de sus respectivas competencias;

IV.- La usurpación de funciones;

V.- Las contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás ordenamientos aplicables, que causen perjuicio grave al Estado, al Municipio o a la Comunidad; y

VI.- Cualquier otro acto u omisión que por afectar derecho o intereses de la comunidad, altere seriamente el orden público o la tranquilidad del Municipio.

Debido a la variedad que sobre esta temática presentan las legislaciones estatales, resulta complicado detallar varios aspectos, sin embargo en un esfuerzo por proporcionar un enfoque sistemático sobre este punto el doctor González Oropeza<sup>70</sup> propone el siguiente cuadro:

#### RESUMEN DE LAS CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS DE ESTAS FIGURAS.

SUJETOS	SUSPENSIÓN	DESAPARICIÓN	REVOCACIÓN
	Totalidad o una parte del Ayuntamiento	Totalidad del Ayuntamiento	Totalidad o una parte del Ayuntamiento
Causales Propuestas	1.- Abuso de autoridad en perjuicio de la comunidad del Municipio.  2.- Omisión reiterada en el cumplimiento de sus funciones por causa imputable a las autoridades municipales.	1.- Desintegración fáctica del cuerpo edilicio.  2.- Imposibilidad para el ejercicio de sus funciones e incumplimiento de los requisitos constitucionales para ocupar los cargos edilicios.	Cualquiera de las causales de suspensión y declaración de desaparición de ayuntamientos.
	3.- Abandono del ejercicio efectivo de los cargos edilicios, para ocupar otras funciones distintas a las municipales.		

<sup>70</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel citado en QUINTANA ROLDÁN, Carlos Fernando, Derecho Municipal, décima edición, Porrúa, México, 2005, p. 373.

<b>SUJETOS</b>	<b>SUSPENSIÓN</b>	<b>DESAPARICIÓN</b>	<b>REVOCACIÓN</b>
	Totalidad o una parte del Ayuntamiento	Totalidad del Ayuntamiento	Totalidad o una parte del Ayuntamiento
	4.- No acatamiento reiterado de la legislación estatal.  5.- Sublevación de las autoridades y policía municipales.  6.- A consecuencia de la constatación de haber habido fraude electoral.		
Órgano decisorio ideal propuesto	Legislatura (origen histórico).	Legislatura (asimilación de la experiencia federal).	Referéndum popular (antecedentes históricos y doctrinales).
En la actualidad, la Constitución Federal en su artículo 115 uniforma a los órganos decisorios de estas medidas, siendo la Legislatura Estatal la única reconocida para ejercerlas.			
Naturaleza	Interventora-sancionadora.  Responsabilidad política.	Interventora-reconstructiva.	Interventora, según el artículo 115 Constitucional vigente.
Efectos	Constitutivos por su carácter sancionador.	Declarativos por su carácter reconstructor.	Mixto.

En cuanto a la mecánica que se sigue para iniciar el procedimiento que desencadene la actividad del Congreso en relación a las figuras de estudio, el jurista Quintana Roldan plasma:

“La mayor parte de las legislaciones estatales señalan que la acción para denunciar los hechos que puedan caer en las hipótesis de suspensión, desaparición o revocación, la pueden ejercitar los ciudadanos, los diputados locales o el Gobernador del Estado. Hecha la denuncia ante el Congreso, se turna a una comisión instructora que iniciara sus análisis y de estimar que es de radicarse, se turna al pleno del Congreso para su conocimiento, substanciación y resolución. Cabe hacer notar que de no encontrarse en

periodo ordinario de sesiones, el Congreso deberá ser convocado a sesiones extraordinarias, puesto que la Constitución Federal impone el requisito de mayoría calificada para resolver estos asuntos.

La resolución final puede ser de rechazo a la denuncia o, por lo contrario, declararla fundada y dictar las medidas procedentes, inclusive, de ser el caso, designar a los Consejos Municipales.”<sup>71</sup>

## **2.13 Patrimonio y hacienda municipales**

### **2.13.1 Concepto de patrimonio y concepto de hacienda municipales**

*Puedo definir al patrimonio como el conjunto de bienes materiales o inmateriales, derechos y obligaciones que le pertenecen a alguien (generalmente una persona) y sobre los que tiene dominio.*

“El patrimonio comprende tanto un aspecto activo (bienes y derechos) como un aspecto pasivo (las obligaciones).”<sup>72</sup>

*La hacienda es el conjunto de recursos económicos, esto es, el numerario con el que cuenta un ente.*

La hacienda por lo tanto es parte del patrimonio.

Entendemos como patrimonio municipal al conjunto de bienes, materiales o inmateriales, derechos y obligaciones que le pertenecen al municipio y sobre los que tiene dominio.

Así mismo concibamos a la hacienda municipal como: “...la idea de recursos económicos, esto es, del numerario con el que cuenta la municipalidad para proveer a su propia existencia y para atender sus funciones.”<sup>73</sup>

### **2.13.2 Los bienes patrimoniales del Municipio**

Generalmente las legislaciones de los Estados van a determinar los diversos tipos de bienes que le pertenecen al Municipio empleando al respecto la clasificación más sencilla y que es empleada doctrinalmente a saber:

---

<sup>71</sup> QUINTANA ROLDÀN, Carlos F., *op. cit.*, 372.

<sup>72</sup> ZAMORA Y VALENCIA, Miguel Ángel, *op. cit.*, 365.

<sup>73</sup> QUINTANA ROLDÀN, Carlos F., *op. cit.*, 377.

- a) Bienes del dominio público.
- b) Bienes del dominio privado.

A manera de ejemplo en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México hace una detallada clasificación de estos bienes en sus diversos artículos que la componen tales como el 105, 106, 107, 108 y 109.

Otros estados como Chiapas y Guanajuato detallan con precisión los bienes patrimoniales del Municipio.

Otras entidades federativas no detallan los pormenores, dejando a otros ordenamientos su regulación.

Quintana Roldan en su Derecho Municipal hace hincapié en la importancia de un Registro de Bienes Patrimoniales Municipales que sirva de base para la seguridad del patrimonio del Municipio, pues se carece de el en casi todas las entidades integrantes de la federación, fomentando con esta ausencia la indebida disposición que se hace de todo tipo de bienes del Municipio por parte de las autoridades encargadas de administrar el patrimonio municipal, perjudicando con esto los intereses de la comunidad.

*Sin embargo al respecto se tiene por sentado tácitamente que la ausencia de instrumentos legales para el debido control y eficiente administración de los recursos municipales lleva a la inherente trasgiversación del patrimonio público, olvidando que con instrumentos o sin ellos el funcionario tiene a su cargo la inherente responsabilidad de administrarlos eficientemente en beneficio de la comunidad pues es un encargo conferido por la ciudadanía a los funcionarios públicos.*

### **2.13.3 Los ingresos de la hacienda municipal**

Recuérdese al respecto que la hacienda municipal es el numerario con el que cuenta la municipalidad para proveer a su propia existencia y atender sus funciones, concebida esta como parte del patrimonio es su aspecto activo, es decir recursos económicos o numerario con el que cuenta la municipalidad. Para la debida comprensión de la hacienda municipal tomaremos en cuenta diversos apartados.



### 2.13.4 Disposiciones constitucionales

El artículo 115 es el punto de referencia constitucional para analizar el tema de la hacienda municipal, al respecto establece en su fracción IV:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Esta fracción constituye el marco normativo sobre el que versara la temática referente a la hacienda municipal.

### **2.13.5 El presupuesto de Ingresos**

La imposición de los tributos municipales es facultad de los legislativos estatales, es por esta razón que el Ayuntamiento deberá enviar con oportunidad a la legislatura estatal el proyecto de Ley o Presupuesto de Ingresos, en el que se determinen los montos específicos, cuotas y tarifas que regirán el año fiscal del ejercicio de que se trate.

El Ayuntamiento no tiene la capacidad de imponer ningún tipo de tributos o de definir contribuciones, lo que si pueden llevar a cabo es proposiciones a las legislaturas de sus respectivos Estados que versen sobre las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos y demás contribuciones y las tablas y valores unitarios aplicables al suelo y construcciones tal y como lo establece el 115 fracción IV c) de la Constitución de la república.

Es por esta razón que los Municipios están supeditados a la gestión del Poder Legislativo y dentro de un complicado marco de ordenamientos.

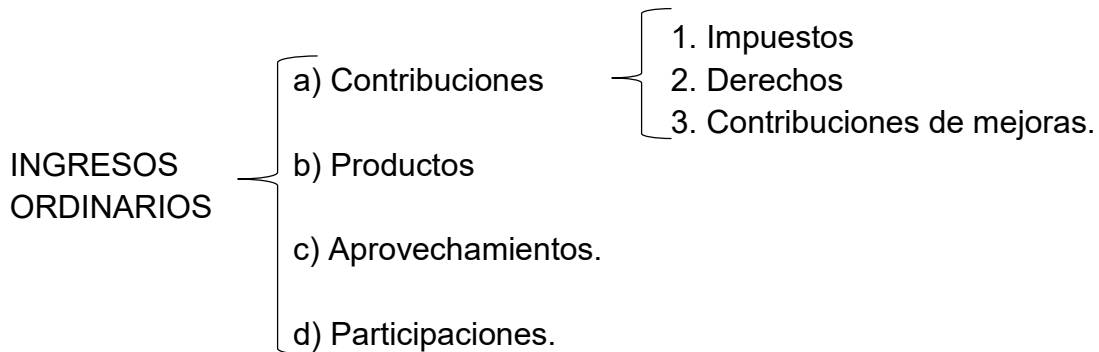
El presupuesto de Ingresos o Ley de Ingresos determinara los que tienen el carácter de ordinarios y aquellos que sean extraordinarios.



### 2.13.6 Los ingresos ordinarios

“Son aquellos recursos que cobra la municipalidad en forma cotidiana y regular y que percibe con base en las leyes respectivas para proveerse de los fondos que necesita para realizar sus fines.”<sup>74</sup>

Aquí proponemos una clasificación para efectos didácticos que engloba los diferentes conceptos comprendidos en las legislaciones estatales respectivas:



a) Contribuciones. En términos generales son los ingresos fiscales ordinarios del Municipio que tienen por objeto cubrir sus gastos públicos.

<sup>74</sup> *Ibidem*, 381.

1. Impuestos. Prestaciones en dinero y en especie que el poder público fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos sujetos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal.

Estas obligaciones tienen la característica de ser coercibles, se transmiten valores económicos a favor del Estado (y de las entidades autorizadas jurídicamente para recibirlos, en este caso el Municipio), por un sujeto económico, con fundamento en una ley, las condiciones de la prestación son fijadas en forma autoritaria y unilateral por el sujeto activo de la obligación tributaria que, para el caso de nuestro estudio son las legislaturas estatales, aunque los beneficiarios de ellos son los municipios.

Corresponden a los Municipios una serie de impuestos definidos en la Constitución Federal, como en otros ordenamientos de carácter estatal.

“En primer término, se encuentran los impuestos que establecen los Estados sobre una serie de hechos imponibles relacionados con la propiedad inmobiliaria, como son, principalmente los siguientes:

- Impuesto Predial.
- Impuesto sobre Traslación de Dominio y otras operaciones con bienes inmuebles.
- Impuesto sobre Fraccionamientos.
- Impuesto por División de Predios.
- Impuesto por Consolidación de Predios.
- Impuesto sobre Plusvalía de Inmuebles.
- Impuesto sobre Mejoras.

Además de estos impuestos que tienen como base aspectos de orden inmobiliario, suelen gravarse también en beneficio de la hacienda municipal otras actividades o hechos generadores de impuestos, como son:

- Impuesto sobre espectáculos o diversiones públicas.
- Impuesto sobre juegos electrónicos que operan con fichas o monedas.
- Impuesto sobre vehículos de propulsión sin motor.
- Impuesto sobre autorización de horarios extraordinarios a establecimientos que realizan actividades comerciales.

- Impuesto sobre uso de agua de pozos artesianos.
- Impuesto sustitutivo de estacionamiento de vehículos.
- Impuestos varios sobre ciertas actividades agrícolas o ganaderas.”<sup>75</sup>

2. Derechos. “De acuerdo con la definición que para el ámbito federal contiene el Código Fiscal de la Federación, podemos decir que en la esfera municipal estos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público municipal o las que recibe el municipio por los servicios que presta en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados.”<sup>76</sup>

El artículo 115 fracción IV inciso c) faculta al Municipio a cobrar estos derechos.

Entre los principales derechos impuestos por los Municipios, de acuerdo a diversas leyes fiscales locales, se ubican:

- Por expedición de licencias varias.
- Por empadronamiento y refrendo de establecimientos comerciales.
- Por alineamiento y números oficiales.
- Por legalización de documentos o certificaciones varias.
- Por uso de agua potable.
- Por uso de panteones.
- Por uso de mercados o centrales de abasto.
- Por estacionamientos.
- Por uso de rastros.
- Por mantenimiento de drenaje y redes de alcantarillado.
- Por servicios de alumbrado público.
- Por servicios de limpia y aseo.
- Por expedición de licencias de construcción.
- Por uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o puestos fijos semifijos.

---

<sup>75</sup> *Ibidem* 381-386.

<sup>76</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *op. cit.*, 194

- Por lotes baldíos.
- Por trámites ante el registro civil.
- En general otros que cobren los municipios por los diversos servicios públicos que proporcionan.

Importante es precisar que el artículo 115 constitucional en su fracción IV establece reglas que prohíben exenciones y subsidios que afecten los ingresos de los Municipios, a saber:

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

3. Contribuciones de mejoras. Conocido también como contribución de obras. Mecanismo indispensable para el financiamiento de obras públicas municipales. Las obras públicas reditúan un beneficio para la generalidad de la comunidad, sin embargo el beneficio es más directo y aprovechado por los vecinos del área en donde se lleva a cabo la obra pública.

Un ejemplo que evidencia claramente lo mencionado es una obra pública consistente en la construcción de banquetas y guarniciones para determinada área, es claro que los beneficios han de repercutir en toda la población, sin embargo los vecinos de la calle en la que se realiza la obra pública los aprovecharán de manera más directa y cotidiana mejorando concretamente su comodidad personal. Esta contribución puede ser en dinerario o en especie, mejor conocida como mano de obra en la que los vecinos contribuyen a la construcción de la obra pública con su trabajo, organizado bajo la dirección de la municipalidad.

b) Productos. Tomando como base el artículo 3° del Código Fiscal de la Federación que a la letra dice:

Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado

Se está en posición de una definición de productos municipales a saber:

Son productos municipales las contraprestaciones por los servicios que preste el Municipio en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado, es decir por la explotación de sus bienes patrimoniales.

Ejemplos de este tipo de ingresos son:

- Arrendamientos de fincas, terrenos, mercados, auditorios, edificios, etc.
- Rendimientos de capitales o valores invertidos en instituciones crediticias, etc.
- Cualquier otro ingreso que derive de la explotación de sus bienes patrimoniales.

c) Aprovechamientos. Tomando como ejemplo el artículo 11 del Código Fiscal Mexiquense, tenemos que éste entiende por aprovechamientos municipales:

Las multas, los recargos, los reintegros e indemnizaciones por daños a bienes municipales.

El Código Fiscal de la Federal señala en su artículo 3° que son aprovechamientos:

Los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

De esta manera si seguimos el contenido de estos artículos tenemos como aprovechamientos municipales:

- Multas, recargos y reintegros.
- Indemnizaciones por daño a bienes municipales.

- Ingresos de las empresas paramunicipales y organismos descentralizados que pertenezcan al Municipio.

d) Participaciones.

Participaciones federales: se constituyen por los recursos que la federación distribuye entre los Estados y Municipios tomados de la recaudación que la misma hace centralmente de impuestos federales.

En tiempos actuales el renglón de ingresos más importante para los municipios y para muchos estados es el de las participaciones federales. El artículo 31 de la Constitución Federal sigue en materia tributaria la técnica de concurrencia de facultades para los tres órdenes de gobierno a saber:

Artículo 31.-Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes

En este orden de ideas los tres órdenes de gobierno están en aptitud de gravar con sus respectivos renglones tributarios a la población, esto ocasiono tiempo atrás que se gravara en forma doble y hasta triple una misma situación con impuestos federales locales y hasta municipales. Para evitar esto se fueron implementando disposiciones tendientes a coordinar las facultades tributarias entre los tres niveles de gobierno. Veamos:

#### **La coordinación tributaria.**

En 1925 se celebra la Primera Convención Nacional Fiscal.

En 1943 se reformaron los artículos 73 fracción XXIX Y 117, fracciones VII y IX de la Constitución, para iniciar una política de distribución de ingresos entre la Federación y los Estados.

En 1948, en la Tercera Convención Nacional Fiscal surgió la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, que establecía las bases de coordinación entre la Federación y las entidades federativas.

En diciembre de 1948 se expide la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas



El 28 de diciembre de 1953, se expidió una Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, que si bien establecía algunos interesantes principios e instituciones, como la Comisión Nacional de Arbitrios, de ninguna manera fue el instrumento adecuado para consolidar un ágil sistema de cooperación entre los tres niveles de gobierno del Estado Mexicano.

La Ley de Coordinación Fiscal aprobada por el Congreso de la Unión el 22 de diciembre de 1978 y publicada el 27 del mismo mes y año, para entrar en vigor el 1° de enero de 1980, fue la que realmente creó y definió la estructura de la coordinación fiscal que vive el país. La Ley de Coordinación Fiscal ha tenido frecuentes modificaciones de fondo, por tratarse de una materia altamente dinámica y cambiante.

La Coordinación Fiscal opera en dos grandes vertientes a saber:

- a) Coordinación en impuestos
- b) Coordinación en derechos.

En la actualidad todos los Estados federados se encuentran coordinados en impuestos, al igual que la Ciudad de México, el que por disposición de ley lo debe hacer.

La coordinación se establece mediante convenios; suscritos por el gobierno Federal y los gobiernos de los Estados.

Actualmente en la coordinación fiscal existen fondos repartibles, a saber:

La Coordinación	{	Fondo General de Participaciones.
		Fondo de Fomento Municipal.
		Participaciones Especiales a Municipios Fronterizos o de Litorales.

1.- Fondo General de Participaciones:

Señalado y estructurado por la Ley de Coordinación Fiscal que menciona en su artículo 2°:

El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio...

La Recaudación Federal Participable se compone (RFP) se compone de todos los impuestos federales como el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios

(IEPS), con alguna excepción prevista en la ley; los impuestos al comercio exterior y otros, así como por los derechos sobre extracción de petróleo excluidos los adicionales o extraordinarios y sobre minería.

En relación a la temática el artículo 6° de la Ley de Coordinación Fiscal establece:

Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírseles.

Este precepto a su vez menciona:

Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

En muchos estados estas normas son decretos de vigencia anual, mientras que en otros se expiden Leyes de Coordinación Fiscal Estatal o los criterios de distribución se incluyen en alguna otra normatividad como pueden ser los Códigos Financieros, los Presupuestos de Egresos o las Leyes de Hacienda Estatal.

Dentro de este precepto se establece que el Estado está obligado a entregar al Municipio los recursos remitidos por la Federación en los plazos establecidos. Igualmente se menciona que las participaciones deben ser cubiertas en efectivo, sin condicionamiento alguno.

En el artículo 9 de la LCF queda establecida la inembargabilidad de las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios.

En este precepto queda establecida una excepción siendo esta:

El pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

De esta manera queda abierta la puerta para que Estados y Municipios puedan dar en garantía a la Federación sus propias participaciones para el pago

de deudas contraídas con ella o con instituciones de crédito que operen en territorio nacional (pudiendo ser incluso extranjeras), así como con personas físicas o morales mexicanas, siendo autorizada esta garantía por la legislatura local respectiva.

Finalmente si el lector está interesado en analizar los preceptos en comentario además del 2-A en el que se señalan otros ingresos repartibles a los Municipios, los transcribimos a continuación:

Artículo 2o.- El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo los conceptos que a continuación se relacionan:

I. El impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos a que se refiere la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos;

II. El impuesto sobre la renta por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales;

III. La recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos;

IV. Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal;

V. El impuesto sobre automóviles nuevos;

VI. La parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley;

VII. La recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios;

VIII. Las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley;

IX. El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 138 y 169 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y

X. El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el Título Cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

Adicionalmente, la recaudación federal participable estará integrada por el 80.29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal a que se refiere el artículo 2, fracción XXX Bis, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como de los ingresos excedentes a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la misma ley.

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a la fórmula siguiente:

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}$$

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t} n_i}{\sum_i \Delta IE_{i,t} n_i} \quad \text{con} \quad \Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

$$C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1} n_i}{\sum_i IE_{i,t-1} n_i}$$

Donde:

$C1_{i,t}$ ,  $C2_{i,t}$ , y  $C3_{i,t}$  son los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones de la entidad  $i$  en el año  $t$  en que se efectúa el cálculo.

Considerando los coeficientes  $C2$  y  $C3$  como incentivos recaudatorios.

$P_{i,t}$  es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad  $i$  en el año  $t$ .

$P_{i,07}$  es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad  $i$  recibió en el año 2007.

$\Delta FGP_{07,t}$  es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre el año 2007 y el año  $t$ .

$PIB_{i,t-1}$  es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad  $i$ .

$PIB_{i,t-2}$  es la información oficial del Producto Interno Bruto del año anterior al definido en la variable anterior que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad  $i$ .

$IE_{i,t}$  es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad  $i$  en el año  $t$  contenida en la última cuenta pública oficial y reportados en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para tal efecto, se considerarán impuestos y derechos locales todos aquéllos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua que registren un flujo de efectivo.

Las cifras reportadas en la cuenta pública oficial de los citados ingresos, que estén relacionadas con el otorgamiento de beneficios, programas, subvenciones, o subsidios, aun cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, y que estén dirigidos a determinado sector de la población o de la economía, no se considerarán ingresos para efectos de la determinación de coeficientes de participaciones.

En lo que corresponde a los derechos, se considerarán aquellas contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la entidad, así como por los servicios que presten las entidades en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados. No obstante, se considerarán los derechos a cargo de los organismos públicos descentralizados que presten servicios exclusivos de las entidades.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá aprobar otros impuestos y derechos respecto de los cuales exista información certera y verificable, atendiendo a criterios de equidad entre las entidades federativas.

$\Delta IE_{i,t}$  es un promedio móvil de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad  $i$ , referidos en la variable anterior.

$n_i$  es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad  $i$ .

$\sum_i$  es la suma sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

Las entidades deberán informar de la totalidad de la recaudación que efectúen de cada uno de sus impuestos y derechos locales, en los formatos que para ello emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La fórmula anterior no será aplicable en el evento de que en el año de cálculo la recaudación federal participable sea inferior a la observada en el año 2007. En dicho supuesto, la distribución se realizará en función de la cantidad efectivamente generada en el año de cálculo y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido de dicho Fondo en el año 2007. La Secretaría

de Hacienda y Crédito Público podrá solicitar a las entidades la información que estime necesaria para verificar las cifras recaudatorias locales presentadas por las entidades.

También se adicionará al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Este monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente a las entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada entidad, respecto del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989.

Adicionalmente, las entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se señalen en los convenios respectivos. En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

Artículo 2-A.- En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los Municipios, en la forma siguiente:

I.- En la proporción de la recaudación federal participable en la forma siguiente:

0.136% de la recaudación federal participable, a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.

La distribución entre los municipios se realizará mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

$$CCIT = Bi / TB$$

Donde:

CCiT es el coeficiente de participación de los municipios colindantes  $i$  en el año para el que se efectúa el cálculo.

TB es la suma de  $B_i$ .

$i$  es cada entidad.

$$B_i = (CCiT-1) (IPDAiT-1) / IPDAT-2$$

Donde:

CCiT-1 = Coeficiente de participaciones del municipio  $i$  en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAiT-1 = Recaudación local de predial y de los derechos de agua en el municipio  $i$  en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAiT-2 = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en el municipio  $i$  en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

II.- La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo que, en términos del artículo 92 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se realice a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos.

La Comisión Nacional de Hidrocarburos informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos y municipios a que se refiere el párrafo anterior.

III.- 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:

a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.

b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre las entidades conforme a la fórmula siguiente:

$$F_{i,t} = F_{i,13} + \Delta FFM_{13,t} (0.7 C_{i,t} + 0.3 CP_{i,t})$$

$$C_{i,t} = \frac{\frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i}{\sum_i \frac{R_{i,t-1}}{R_{i,t-2}} n_i}$$

$$CP_{i,t} = \frac{I_{i,t} n c_i}{\sum_i I_{i,t} n c_i}$$

$$I_{i,t} = \min \left\{ \frac{RC_{i,t-1}}{RC_{i,t-2}}, 2 \right\}$$

Donde:

$C_{i,t}$  es el coeficiente de distribución del 70% del excedente del Fondo de Fomento Municipal con respecto a 2013 de la entidad  $i$  en el año  $t$  en que se efectúa el cálculo.

$CP_{i,t}$  es el coeficiente de distribución del 30% del excedente del Fondo de Fomento Municipal con respecto a 2013 de la entidad  $i$  en el año  $t$  en que se efectúa el cálculo, siempre y cuando el gobierno de dicha entidad sea el responsable de la administración del impuesto predial por cuenta y orden del municipio.

Para que un estado compruebe la existencia de la coordinación fiscal en el impuesto predial, se deberá haber celebrado un convenio con el municipio correspondiente y publicado en el medio de difusión oficial estatal, en el entendido de que la inexistencia o extinción de dicho convenio hará que se deje de ser elegible para la distribución de esta porción del Fondo.

$F_{i,t}$  es la participación del fondo al que se refiere este artículo de la entidad  $i$  en el año  $t$ .

$F_{i,13}$  es la participación del fondo al que se refiere este artículo que la entidad  $i$  recibió en el año 2013.

$\Delta FFM_{13,t}$  es el crecimiento en el Fondo de Fomento Municipal entre el año 2013 y el periodo  $t$ .

$R_{i,t}$  es la recaudación local de predial y de los derechos de agua, que registren un flujo de efectivo, de la entidad  $i$  en el año  $t$ , reportada en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

$I_{i,t}$  es el valor mínimo entre el resultado del cociente  $\frac{RC_{i,t-1}}{RC_{i,t-2}}$  y el número 2.

$RC_{i,t}$  es la suma de la recaudación de predial en los municipios que hayan convenido la coordinación del cobro de dicho impuesto con la entidad  $i$  en el año  $t$  y que registren un flujo de efectivo, o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal en su caso, reportada en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

$n_i$  es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad  $i$ .

$nc_i$  es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de los municipios que hayan convenido la coordinación del cobro de predial para la entidad  $i$ .

Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas



locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos.

Las cantidades que correspondan a los Municipios en los términos de las fracciones I y II, se pagarán por la Federación directamente a dichos municipios.

La fórmula del Fondo de Fomento Municipal no será aplicable en el evento de que en el año que se calcula, el monto de dicho Fondo sea inferior al obtenido en el año 2013. En dicho supuesto, la distribución se realizará en relación con la cantidad efectivamente generada en el año que se calcula y de acuerdo al coeficiente efectivo que cada entidad haya recibido del Fondo de Fomento Municipal en el 2013.

Artículo 6o.- Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírseles. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

La Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los Estados; dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Los municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta Ley.

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de esta Ley. Los Gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito

Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en este artículo será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Artículo 9o.- Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo aquéllas correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a que se refiere el Artículo 4-A, fracción I, de la presente Ley, que podrán ser afectadas para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Las obligaciones de los Municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento del presente artículo.

Tratándose de obligaciones que se originen de la emisión de valores, para efectos de su inscripción en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, bastará con que se presente evidencia de dichos valores de acuerdo al procedimiento establecido en el Reglamento, en el entendido que dentro de los diez días hábiles siguientes a la inscripción de los mismos, deberá notificarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, su circulación o colocación; de lo contrario, se procederá a la cancelación de la inscripción.

El Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será público a través de la página oficial de Internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y deberá permitir la identificación del porcentaje total de participaciones federales afectadas por cada Entidad y Municipio, así como el destino definido en los instrumentos que formalizan la obligación, en los términos que establezca el Reglamento del presente artículo.

Las Entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones contraídas en términos de este artículo, a través de fideicomisos o vehículos de fuente de pago o garantía, sin perjuicio de los instrumentos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso, las Entidades Federativas deberán contar con

un registro único de obligaciones y empréstitos, y deberán publicar en forma periódica su información y la de sus Municipios con respecto de las obligaciones garantizadas o aquéllas cuya fuente de pago son las participaciones, al menos en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad.

No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieran efectuar a las Entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones. Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las Entidades y de los Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley así lo autorice.

El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades que se hubieren adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia contable y de información de finanzas públicas.

En el reglamento que expida el Ejecutivo Federal se señalarán los requisitos para el registro de las obligaciones de Entidades y Municipios.

Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos de homologación de información pública que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente se señala que el artículo 3° parte final precisa que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, formulas y variables utilizadas, así como el monto estimado que recibirá cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio del que se trate.

- Aportaciones Federales;

Constituidas por los fondos que se disponen en el Presupuesto de Egresos de la Federación con base en la Ley de Coordinación Fiscal para asignarse a ciertas actividades de Estados y Municipios.

La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 25 establece:

Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación fede-

ral participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley.

Estas aportaciones de componen de siete fondos, de los cuales dos son trasferidos a los Municipios a saber:

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

2.- Fondo de Fomento Municipal:

En el artículo 2-A fracción III inciso a) de la Ley de Coordinación Fiscal establece la creación de un Fondo de Fomento Municipal, que se destina íntegramente a las municipalidades.

Este Fondo va a integrarse por el 16.8% de la unidad de recaudación federal participable, destinándose de dicha cantidad para la distribución general; en estricto sentido, este es el Fondo de Fomento Municipal. El resto del porcentaje es destinado a los municipios de los estados que se coordinen en materia de derechos.

El otro 83.2% de la unidad de recaudación repartible (1%), corresponde a las entidades federativas que se coordinen en materia de derechos.

3.- Participaciones Especiales a los Municipios Fronterizos o de Litorales:

La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 2-A fracción II establece una participación del 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo a los Municipios que colindan con la frontera o litorales por los que se realiza materialmente la salida de dichos productos hacia afuera del país, en la fracción del precepto en cuestión se señala que la Comisión Nacional de Hidrocarburos debe informar mensualmente a la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico los montos y municipios a que se refiere este artículo, por las operaciones que realice directamente o a través de sus organismos subsidiarios.

- Coordinación en Derechos. Si las entidades integrantes de la federación optan por la Coordinación en derechos, no pueden mantener en vigor un conjunto

de derechos locales y municipales, esto queda establecido en el artículo 10 y 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

Si el lector desea analizar con detalle estos artículos los transcribimos a saber:

Artículo 10.- Las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno de la Entidad de que se trate, ordenarán la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad, respectivamente, del convenio celebrado, por el cual la Entidad se adhiera; del acto por el que se separe del sistema; y de los decretos de la Legislatura de la Entidad por los cuales se autoricen o se aprueben dichos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación.

Las Entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.

Artículo 10-A.- Las entidades federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

I.- Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. Asimismo, los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:

- a).- Licencias de construcción.
- b).- Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.
- c).- Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
- d).- Licencias para conducir vehículos.
- e).- Expedición de placas y tarjeta para la circulación de vehículos.

f).- Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general.

g).- Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas.

II.- Registros o cualquier acto relacionado con los mismos, a excepción de los siguientes:

a).- Registro Civil

b).- Registro de la Propiedad y del Comercio.

III.- Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas. No se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos, el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos, ni por el uso o tenencia de anuncios.

IV.- Actos de inspección y vigilancia.

Los derechos locales o municipales no podrán ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos diferenciales por los conceptos a los que se refieren los incisos del a) al g) de la fracción I y la fracción III.

Las certificaciones de documentos así como la reposición de éstos por extravío o destrucción parcial o total, no quedará comprendida dentro de lo dispuesto en las fracciones I y II de este artículo. Tampoco quedan comprendidas las concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a las Entidades Federativas o a los Municipios.

En ningún caso lo dispuesto en este artículo, se entenderá que limita la facultad de los Estados y Municipios para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia. Para el ejercicio de estas facultades no se podrá exigir cobro alguno, con las salvedades expresamente señaladas en este artículo.

Para los efectos de coordinación con las Entidades, se considerarán derechos, aún cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación.

También se considerarán como derechos para los efectos de este artículo, las contribuciones u otros cobros, cualquiera que sea su denominación, que tengan la característica de derechos de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, aun cuando se

cobren por concepto de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o como garantía de pago por posibles infracciones.

- Reparto Interno de estas participaciones.

En base a los artículos que se mencionaron con anterioridad corresponde a las legislaturas estatales determinar la distribución del reparto a los Municipios, que no debe ser inferior al 20 % de las cantidades que correspondan al Estado respectivo (evidentemente pueden otorgarles un porcentaje superior, pero muy pocos lo hacen).

Los Estados generalmente siguen mecanismos de reparto similares a las bases del respectivo reparto federal.

Estas normas están especificadas en las leyes internas de los estados sobre dicha materia a las que se les puede denominar con frecuencia Coordinación Fiscal Estatal.

A manera de ejemplo podemos poner el caso mexiquense, que en el Código Financiero del Estado de México y Municipios vigente (Gaceta de Gobierno del 9 de marzo de 1999) establece en lo relativo al tema, lo correspondiente al Sistema de Coordinación Hacendaria en sus artículos 217 al 226.

Como adicional si el lector se interesa por analizar a manera de ejemplo estos artículos sin tener que consultar otro documento tuvimos a bien transcribirlos a saber:

ARTÍCULO 217.- Las disposiciones de este Título tienen por objeto:

- I. Regular el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus municipios.
- II. Establecer las bases de cálculo para la distribución a los municipios de los ingresos derivados de los Sistemas Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Hacendaria.
- III. Distribuir entre los municipios los ingresos derivados de la Coordinación Hacendaria.
- IV. Establecer las bases de colaboración administrativa.
- V. Establecer las normas de organización y funcionamiento del Instituto Hacendario del Estado de México.

ARTÍCULO 218.- El Gobernador por conducto de la Secretaría, podrá celebrar convenios de colaboración administrativa en materia hacendaria con los ayuntamientos, sobre las siguientes funciones:

- I. Registro de contribuyentes.
- II. Determinación y liquidación de contribuciones y de sus accesorios.
- III. Recaudación, notificación y cobranza de créditos fiscales.
- IV. Asistencia al contribuyente.
- V. Autorización del pago de créditos fiscales en plazo diferido o en parcialidades.
- VI. Aplicación y condonación de multas.
- VII. Comprobación del cumplimiento de disposiciones fiscales.
- VIII. Asesoría y apoyo técnico en informática.
- IX. Tramitación y resolución del recurso administrativo de inconformidad.
- X. Intervención en el juicio administrativo.
- XI. Elaboración de programas financieros, de planeación, programación, evaluación y control, gestión, concertación y contratación de sus operaciones de deuda pública, de inversión, de administración del patrimonio o en materia de gasto público.
- XII. Las demás no comprendidas en las fracciones anteriores, relacionadas con la materia hacendaria.

ARTÍCULO 219.- Los ingresos municipales derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal e incentivos federales derivados de convenios y el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria serán equivalentes a:

- I. Ingresos ministrados por el Gobierno Federal.
  - A) El 100% del fondo de fomento municipal
  - B) El 20% del fondo general de participaciones.
  - C) El 50% de los ingresos correspondientes a la adición del 1% al fondo anterior, derivados de la coordinación del Estado con la Federación en materia de derechos.
  - D) El 20% de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios.
  - E) El 50% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre automóviles nuevos.
  - F) El 20% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.
- II. Ingresos ministrados por el Gobierno Estatal.
  - A) El 30% de la recaudación correspondiente al impuesto local sobre tenencia o uso de vehículos automotores.
  - B) El 35% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre la adquisición de vehículos automotores usados.
  - C) El 50% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos permitidos con cruce de apuestas.



ARTÍCULO 220.- Los municipios percibirán los recursos del Fondo de Fomento Municipal constituido por las cantidades que ministra el Gobierno Federal al Estado, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

ARTÍCULO 221.- Las participaciones e incentivos federales derivados de los convenios a que se refieren los incisos B), D) y E) fracción I del artículo 219 de este Código, se determinarán como sigue:

I. A cada municipio le corresponderá anualmente hasta una cantidad igual a la que haya recibido el año anterior.

II. Adicionalmente, se le asignará la cantidad que resulte de aplicar la fórmula correspondiente, al monto del incremento que tenga el Fondo General de Participaciones en el año para el que se hace el cálculo.

Esta fórmula operará en base a los coeficientes respectivos, considerando que el incremento del Fondo General está estructurado en tres partes para su distribución:

A) El 40% del incremento, se asignará en proporción directa al número de habitantes que tenga cada municipio en el año de que se trate, con base en la última información que de a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

B) Otro 40% del incremento del Fondo, se asignará en proporción directa al incremento relativo de la recaudación realizada por cada municipio en sus impuestos, y derechos en el año precedente, respecto a la recaudación obtenida en el año anterior a éste.

C) El 20% restante se asignará en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada municipio, conforme a las aplicaciones previstas en los dos puntos anteriores.

Las participaciones a favor de los municipios a que se refiere el inciso C) fracción I del artículo 219 de este Código, correspondiente a la adición al Fondo General de Participaciones, se distribuirán atendiendo a la recaudación registrada e informada por cada municipio en el ejercicio fiscal en que entró en vigor la Coordinación en materia de Derechos entre los Gobiernos del Estado y el Federal, por los conceptos que con motivo de dicha Coordinación se dejaron de causar y cobrar.

ARTÍCULO 222.- Para efectos del artículo anterior, y con el objeto de que la Secretaría pueda determinar su monto y entregar las participaciones correspondientes a cada municipio, éstos le informarán dentro de los veinte primeros días de cada mes, el monto de la recaudación de los ingresos totales correspondientes al mes inmediato anterior. En caso de no proporcionarse la información en dicho plazo, la Secretaría practicará la estimación que considere conveniente.

ARTÍCULO 223.- Las participaciones provenientes del Fondo de Fomento Municipal, incluyendo las cantidades adicionales a dicho fondo derivadas de la Coordinación del

Estado de México con la Federación en materia de Derechos, se distribuirán conforme a lo siguiente:

I. El 50% del fondo se distribuirá en partes iguales entre los municipios del Estado.

II. El 50% restante se distribuirá conforme a la relación que guarde la recaudación por habitante que reporte cada municipio a la Secretaría, en su Impuesto Predial y Derechos de Agua Potable y Drenaje, en el ejercicio fiscal anterior.

ARTÍCULO 224.- Las participaciones federales e incentivos federales derivados de convenios que correspondan a los municipios, de los fondos a los que se refiere este Título, se calcularán para cada ejercicio fiscal.

La Secretaría, una vez identificada la asignación mensual que le corresponda a la Entidad de los mencionados fondos, determinará la participación mensual que le corresponda a cada municipio.

De conformidad a lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 7 de la Ley de Coordinación Fiscal, la liquidación definitiva se determinará a más tardar dentro de los cinco meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal, tomando en cuenta las cantidades que se hubieran afectado provisionalmente.

El régimen de participaciones e incentivos federales derivados de convenios para los municipios en ingresos federales podrá ser modificado, ajustado o adaptado por el Gobernador, en consonancia con las modificaciones, que en su caso, se establezcan para la fórmula de distribución de participaciones dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Las participaciones e incentivos federales derivados de convenios a los municipios, provenientes de los Impuestos sobre Tenencia o Uso de Vehículos Federal y Estatal, así como del Impuesto sobre la Adquisición de Vehículos Automotores Usados, se distribuirán tomando como base la cifra índice que se registre, equivalente a la magnitud de la red carretera estatal que exista en el territorio de cada municipio.

Las autoridades municipales podrán considerar la conveniencia de que los recursos que se deriven de estas participaciones, se adicioneen a los apoyos para el fortalecimiento y desarrollo de la red carretera local, de acuerdo con el plan, los programas o los proyectos estatales de la materia.

ARTÍCULO 225.- Las participaciones derivadas de las cantidades recaudadas por concepto del Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos, Concursos y Juegos Permitidos con Cruce de Apuestas, que correspondan a los municipios se distribuirán de la siguiente manera:

I. Se constituirá un fondo con el 50% de las cantidades recaudadas mensualmente por concepto de ese impuesto.

II. Dicho fondo se distribuirá mensualmente en proporción a la recaudación efectuada en el territorio de cada municipio donde se lleven a cabo los actos que dan origen a la causación de este impuesto.

III. Los montos percibidos por los municipios que deriven de las participaciones recaudadas por concepto de este impuesto, se asignarán totalmente al Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia, respectivo.

ARTÍCULO 226.- Las participaciones e incentivos federales derivados de convenios que correspondan a los municipios son inembargables e imprescriptibles.

La compensación entre el derecho del municipio a recibir participaciones y las obligaciones que tenga con la Federación, Estado y municipios, por créditos de cualquier naturaleza, operará con fundamento en el artículo 44 de este Código.

El Estado deberá realizar pagos por cuenta del municipio con cargo a sus participaciones derivadas de gravámenes federales y estatales, cuando este último así lo solicite o convenga, o bien, cuando dichas participaciones hayan sido afectadas en garantía, en los términos de este Código en materia de deuda pública.

- El Municipio y la Realidad en la Coordinación Fiscal Nacional:

En primer lugar es importante precisar que las cantidades netas que reciben actualmente los Municipios no son suficientes para cubrir sus necesidades, siendo estas solo un apoyo para sus programas, es importante incrementar las cifras, tanto para las entidades federativas como para los Municipios.

Además como puede uno percatarse al analizar el articulado, los procedimientos legales previstos en la legislación de Coordinación Fiscal son complicados, parecen estar diseñados para técnicos expertos más que para administradores comunes de las haciendas municipales, por todo esto hay una dificultad en la exactitud sobre las cantidades que jurídicamente corresponden al Municipio.

“Lo cierto es que las comunas están a la “buena fe” de las autoridades que realizan los cálculos y hacen las entregas de esas participaciones, resultando imposible comprobar si las referidas cifras y cantidades están apegadas a derecho.”<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 409.

Por lo anterior es necesario que se faciliten más los procesos para otorgar mayor precisión y lograr una mejor transparencia que se traduzca en progreso, pero no por esto se debe dejar de hacer notar que los administradores municipales deben especializarse y hacerse expertos en sus respectivas áreas, pues también es cierto que la mayoría de los casi 2500 Municipios del país carecen de administradores con la suficiente capacidad para cumplir con su responsabilidad a cabalidad, administrar los recursos de toda una comunidad no es algo sencillo que este al libre albedrío político, hacen falta tecnócratas que con su conocimiento fortalezcan la gestión municipal.

### **2.13.7 Los ingresos extraordinarios**

Los ingresos extraordinarios son aquellos recursos que percibe la municipalidad de manera anormal y eventual.

Los ingresos extraordinarios no están previstos a detalle en el presupuesto de ingresos dada su inexactitud y eventualidad.

Entre estos podemos encontrar cualquier ingreso que no encuadre en el renglón de los ordinarios, por ejemplo subsidios y créditos.

### **2.13.8 Otros diversos recursos en favor de los Municipios**

Además de los rubros denominados “ingresos ordinarios” y “extraordinarios” que percibe el Municipio, existe otro renglón denominado “otros ingresos” que suele estar contenido en las leyes de ingresos de los Municipios. En él se incluyen percepciones derivadas de fuentes distintas y que no pueden ser clasificados en los renglones anteriores.

Estos recursos deben también utilizarse para la atención de las necesidades municipales o la prestación de los servicios públicos que el Municipio tiene a su cargo.

Entre ellos se pueden mencionar los siguientes:

a) Las reasignaciones. Se conocen como reasignaciones aquellas cantidades que estando destinadas directamente en sus presupuestos a alguna enti-

dad pública, ya federal o estatal, se reasignan a los Municipios por vía de colaboración o de la sustitución en el cumplimiento de las tareas asignadas a la entidad original.

Estas reasignaciones se dan frecuentemente en las materias de educación pública, seguridad pública, servicios coordinados de salud, etc. Generalmente el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate las suele establecer en sus primeros artículos. Resulta bastante normal que estas reasignaciones se estipulen en los Convenios de Desarrollo Social que celebran las entidades federativas con la Federación.

b) Fondos de aportaciones especiales. Recursos correspondientes a programas especiales derivados de los convenios y las reasignaciones del gobierno federal.

Estos fondos están estructurados y plasmados detalladamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Actualmente el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, plasma los siguientes fondos:

- 1) Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.
- 2) Fondo de Aportaciones para Servicios de Salud.
- 3) Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social.
- 4) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.
- 5) Fondo de Aportaciones Múltiples.
- 6) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- 7) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- 8) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

### **2.13.9 Alternativas para mejorar los ingresos de la hacienda pública municipal**

En este apartado se hace evidente lo conveniente de que el dirigente de la municipalidad (presidente municipal), además de político sea un técnico experto en la administración de la municipalidad, pues es aquí donde se pone a

prueba el talento, la visión, la estrategia y la capacidad de negociación del presidente y todo su Ayuntamiento para contar con los ingresos necesarios para mantener a flote las erogaciones que requiere la administración. Si la municipalidad cuenta con un dirigente que encauce y de rumbo correcto al Ayuntamiento se tendrá como resultado una administración exitosa, dinámica, siempre con propuestas para mejorar los ingresos de la hacienda pública. Acciones que se verán materializadas en prosperidad de la comunidad.

Pocos son los teóricos que proponen alternativas para mejorar los ingresos de las haciendas públicas, cosa que hasta cierto punto resulta un tanto normal, pues están más enfocados en aspectos teórico-doctrinarios más que en alternativas muchas veces de carácter técnico. Sobre este orden de ideas el jurista Quintana Roldan propone la instrumentación de mejores sistemas catastrales como alternativa para mejorar los ingresos de la hacienda pública municipal, de cuya investigación rescatamos lo siguiente a saber:

Catastra del latín *capitastrum* que devino en *catastrum* o registro de parcelas gravables. Inventario o censo de carácter analítico de la propiedad raíz o inmueble. La utilización del catastro se remonta al antiguo Egipto. En el año 1600 A.C. en Mesopotamia se descubre la “tablilla caldea”. En estas situaciones el catastro cumple el objetivo de conocer la delimitación de los diferentes tipos de propiedad, disponer de un registro de los nombres de sus poseedores, y el de cumplir con fines puramente fiscales. El uso de sistemas catastrales recorre también a la Edad Media en lugares como Francia. En lugares como Inglaterra y Estados Unidos desde el siglo XII hasta tiempos recientes los instrumentos catastrales se han perfeccionado y utilizado no únicamente con fines fiscales, sino para la planeación en los diferentes ámbitos de las sociedades, con el tiempo adquirieron un papel relevante en la recaudación de ingresos para la Hacienda Pública. También en el continente americano los aztecas elaboraron un sistema catastral, Este catastro sirvió como punto de referencia para la determinación de la estratificación social de la comunidad azteca, dividieron sus tierras y dominios para objetivos sociales, administrativos, jurídicos, políticos, económicos y fiscales. En la época colonial la Nueva España disponía de un catastro elaborado por

cartógrafos y matemáticos relevantes de la época, el cual con posteriores modificaciones sirvió de base para la aplicación de las Leyes de Reforma. En tiempos posteriores al Porfiriato se tiene la primera ley de catastro útil en el país. En la segunda década del siglo XX se promovió la creación de un catastro a nivel de entidad federativa.

Hasta finales de los 70's la recaudación del impuesto predial fue de importancia para Estados y Municipios, aunque después fue disminuyendo. Ya para el 2001 la recaudación del impuesto predial a nivel nacional asciende a 0.2% del PIB, de esta cifra casi la mitad solo es recaudada en La Ciudad de México, Estado de México, Jalisco y Nuevo León.

La complejidad de la vida municipal ha reconocido grosso modo 2 tipos de catastro: el rural y el urbano. El rural se orienta al control sistematizado de los predios rurales relacionados con los usos productivos del suelo. En el catastro rural uno de los puntos más importantes es destacar la utilidad productiva del suelo en materia agropecuaria.

El urbano se orienta a la tasación y valuación de los predios y construcciones, así como el apoyo en la formulación de los planes de desarrollo urbano de zonas conurbadas bien de zonas que son susceptibles de urbanización. La planeación del crecimiento de la mancha urbana se apoya en este tipo de catastro.<sup>78</sup>

Las reformas al 115 Constitucional efectuadas en 1983 y 1999, le reservaron a los Municipios el cobro de impuestos a la propiedad raíz (predial y adquisición de inmuebles), lo que les permitió obtener recursos para coadyuvar a su desarrollo e impulsar el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

Por lo anterior señalado es importante actualizar y modernizar los sistemas catastrales municipales tanto en el aspecto procedimental de valoración catastral, como de los mecanismos de recaudación, para de esta manera elevar los ingresos de la hacienda pública municipal. No cabe duda que un sistema catastral moderno además de contribuir a ingresar recursos a las arcas municipales sirve

---

<sup>78</sup> Para ver el apartado completo ver *Ibidem*, pp. 417-418.

como punto de referencia informativo para una mejor planificación del desarrollo tanto agrícola como urbano.

Sin embargo esta no es la única alternativa, pues en el siguiente capítulo nos ocupamos de proponer y detallar otras tantas (bursatilización de ingresos, convenios de concertación empresarial municipal, etc.) que podrían ser exitosas si se implementan de la manera correcta, además de que pueden sentar precedente sobre la materia y ser el parteaguas para nuevas investigaciones.

### **2.13.10 El presupuesto de egresos del Municipio**

El artículo 115 fracción IV de la Carta Magna establece que es facultad de los Ayuntamientos aprobar por si mismos los presupuestos de egresos, con base en sus ingresos disponibles, de esta manera no intervendrá ninguna otra instancia de gobierno, siendo el Ayuntamiento el que directamente apruebe estos presupuestos de egresos.

### **2.13.11 La cuenta pública municipal, su revisión y aprobación**

La cuenta pública Municipal es el documento que contiene el registro detallado de los ingresos del municipio y del ejercicio de su presupuesto a través de los gastos efectuados, incluido el correspondiente soporte documental que compruebe unos y otros.

Es el instrumento mediante el cual el Ayuntamiento cumple con la obligación constitucional de someter a las legislaturas locales los resultados habidos en el ejercicio presupuestario, representa una evaluación financiera de todas las acciones del gobierno municipal y permite determinar el grado de aplicación de la Ley de Ingresos Municipales y del Presupuesto de Egresos, se trata de un documento complejo que informa acerca de la operación de las finanzas públicas del Municipio, está constituida pues por la contabilidad municipal.

La cuenta pública se rinde en forma parcial cada mes y al final del ejercicio fiscal se presentan los resultados obtenidos durante el año correspondiente.

Los legislativos locales revisan, fiscalizan y aprueban la cuenta pública de la gestión de los Ayuntamientos, tal como lo establece la fracción IV del artículo 115 constitucional, de la misma forma las constituciones estatales y las Leyes



Orgánicas Municipales establecen preceptos al respecto. Los concentrados de la cuenta pública son enviados a los Congresos Locales donde se turnan a la Comisión respectiva, (generalmente glosa y contabilidad, aunque pueden nombrarse de manera distinta de acuerdo al Estado que se trate. Preciso es hacer notar que a partir de la introducción a nivel federal con base en el artículo 79 constitucional de un organismo autónomo llamado Auditoría Superior de la Federación, los Estados han venido reproduciendo organismos similares). Si no se encontraran anomalías, la legislatura dicta decreto de formal aprobación y de esta manera concluye su papel de control, pero de existir indicios de haber anomalías o malos manejos financieros los Congresos cuentan con facultad de revisión de los documentos en cuestión, pueden incluso ordenar auditorías comprobatorias, en base a esto se dicta lo conducente y, en su caso por conducto del Ejecutivo se denuncian los ilícitos para que intervengan las autoridades respectivas.

Tratándose de aportaciones de fondos federales que ejerzan los municipios la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establecen una serie de reglas específicas aplicables (artículo 39 de la Ley de Coordinación Fiscal y 37 al 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación).

Para abundar en este tema el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal acertadamente publica un documento titulado Guía Técnica 8. La Contabilidad y la Cuenta Pública Municipal<sup>79</sup> de la que transcribimos un apartado a saber:

#### 8.1 Contenido

La cuenta pública municipal deberá contener un análisis comparativo de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos con lo realmente aplicado y ejercido, así como una relación de todas las operaciones por conceptos y por partidas presupuestales.

---

<sup>79</sup> Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1LMxLdN> Consultada el 27 de febrero de 2016. 05:55 P.M.

También se analizarán las diferencias y se explicarán y justificarán de conformidad con los objetivos planteados en los programas de la administración municipal.

En cuanto a los ingresos municipales, la cuenta pública debe contener los siguientes datos:

Principales lineamientos de la política de ingresos.

Forma en que se aplicó la Ley de Ingresos.

Cantidad total de ingresos recaudados.

Forma en que se realizó la fiscalización.

Recursos provenientes de financiamiento crediticio.

Recursos provenientes de la colaboración ciudadana para financiar las obras y los servicios públicos.

Respecto a los gastos, la cuenta pública deberá contemplar:

Gastos realizados y sus respectivos comprobantes.

Formas utilizadas para cubrir los programas de obras y servicios públicos.

Avances en el gasto ejercido con relación al presupuesto de egresos aprobado.

Cantidad total de gasto.

Estructura económica del gasto público municipal, destacando las cantidades destinadas a cada concepto.

También la cuenta pública municipal deberá contener un análisis presupuestal, es decir, una comparación por partida de gasto entre las cantidades autorizadas y las cantidades ejercidas, de ahí se obtendrán los saldos. Si los gastos rebasan lo autorizado serán saldos negativos, si se presentan ahorros serán saldos positivos.

## 8.2 Elaboración

La cuenta pública se debe elaborar de acuerdo a los requisitos, formas y procedimientos que señale la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica Municipal y la Ley de Hacienda Municipal.

La tesorería municipal es el órgano administrativo encargado de elaborar el documento de la cuenta pública y el síndico es el responsable de su revisión. Si el síndico no está de acuerdo con el contenido de la cuenta pública, la regresará a la tesorería para que le hagan los ajustes y correcciones pertinentes.

Una vez aprobada por el síndico, la cuenta pública se envía al Presidente Municipal.

## 8.3 Presentación y Aprobación

Para la presentación de la cuenta pública municipal es importante observar el marco legal vigente en cada entidad federativa, ya que dicha legislación es la que establece quienes son los responsables de su formulación, así como las formas y plazos para su presentación.

En la mayoría de las entidades federativas las formas, procedimientos específicos y periodicidad para la elaboración, presupuestación y aprobación de la cuenta pública,

están señalados en la Ley Orgánica Municipal y en su caso en la Ley de Hacienda Municipal de cada Estado.

Con base en estas disposiciones el Presidente Municipal es el encargado de presentar la cuenta pública al ayuntamiento en sesión de cabildo, ésta analizará, discutirá y, en su caso, la aprobará. Si el ayuntamiento considera que la cuenta pública necesita ajustes o correcciones, la regresará a la tesorería.

Una vez aprobada la cuenta pública, el secretario del ayuntamiento la enviará al Congreso del Estado. Ahí la Contaduría Mayor de Hacienda o Contaduría Mayor de Glosa revisará el documento, verificando si los resultados corresponden a la necesidad de ingreso y gasto y emitirá un dictamen que someterá al Congreso.

Si la cuenta pública es aprobada, el Congreso notificará al Presidente Municipal su conformidad para el cierre del ejercicio contable correspondiente, a través de un oficio denominado finiquito.

## **2.14 La administración municipal y los servicios que atiende**

### **2.14.1 Aspectos generales sobre la administración**

Los aspectos generales sobre la administración fueron tratados a detalle en el apartado 1.3.26 denominado “Administración empresarial”.<sup>80</sup> Sin embargo, reiteraremos lo más importante con efectos didácticos para no desviar la secuencia:

*La administración es la ciencia encargada de la planificación, organización, dirección y control de los recursos de una organización por medio de procesos y técnicas para obtener el máximo beneficio posible en relación con los fines de la misma.*

Objeto de estudio: el objeto de estudio de la administración son las organizaciones.

Objetivos de la administración:

1. Alcanzar en forma eficiente y eficaz los objetivos de un organismo social.

Eficacia: Cuando la empresa alcanza sus metas

Eficiencia: Cuando logra sus objetivos con el mínimo de sus recursos.

---

<sup>80</sup> Ver apartado 1.3.26

2. Permitirle a la empresa tener una perspectiva más amplia del medio en el cual se desarrolla.

3. Asegurar que la empresa produzca o preste sus servicios.

Características de la Administración:

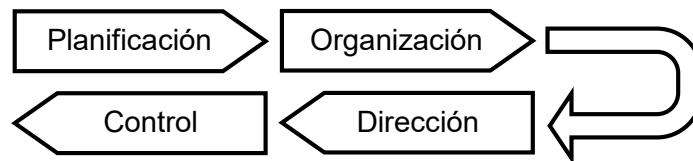
- a) Universalidad.
- b) Especificidad
- c) Unidad temporal.
- d) Unidad jerárquica.
- e) Amplitud de ejercicio
- f) Interdisciplinariedad.
- g) Flexibilidad.

Aspectos de la administración: la administración tiene cuatro aspectos fundamentales que sistematizándolos correctamente trae como consecuencia el éxito empresarial.

- 1.- Planificación.
- 2.- Organización.
- 3.- Dirección.
- 4.- Control.

Todos estos aspectos se estructuran de tal manera que se integra un proceso administrativo:

Proceso Administrativo:



Fin de la administración: el fin la administración consiste en darle forma, de manera consistente y constante a las organizaciones. Todas las organizaciones cuentan con personas que tienen el encargo de servirle para alcanzar sus metas, llamados gerente, administradores etc.

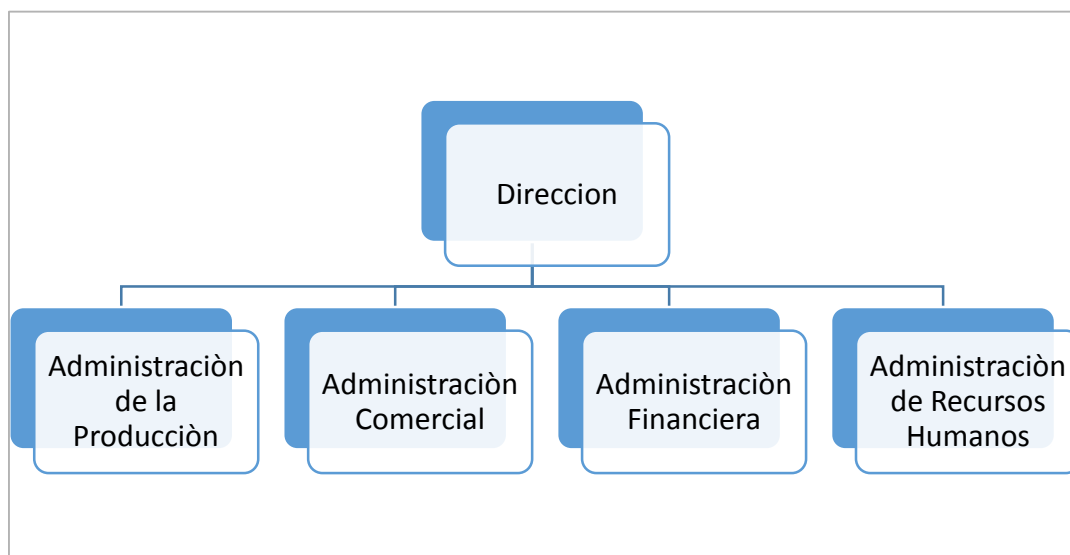
Un gerente es una persona responsable de dirigir las actividades que ayudan a las organizaciones para alcanzar sus metas. La medida de la eficiencia y

la eficacia de un gerente, es el grado en que determine y alcance los objetivos apropiados.

El administrador se puede definir como la persona encargada de ejecutar las tareas administrativas de la empresa, son responsables de todo tipo de recursos en la empresa incluyendo los humanos que engloba su trabajo mismo y el de otras personas.

Los administradores se emplean conforme a las necesidades de la empresa, es así que se pueden establecer administradores según sea el tipo de departamentos en que se organice la empresa.

La manera más tradicional de organizar a la empresa es la siguiente:



### 2.14.2 La administración municipal

Administrar “Gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan.”<sup>81</sup>

Al referirse a administración municipal se genera una confusión entre el conjunto de personas o funcionarios encargados del gobierno municipal y la serie

<sup>81</sup> Diccionario de la lengua española (DLE), vigésimo tercera edición, 2014., [en línea.] Disponible. <http://dle.rae.es/?id=0mFIScm> Consultado el 10 de marzo de 2016. 08:22 P.M.

de acciones que estos llevan a cabo para el desarrollo de la vida municipal ambos conceptos conocidos como administración municipal pero claramente diferenciados.

Por lo referente a la primera concepción de administración municipal “conjunto de personas o funcionarios encargados del gobierno municipal” es necesario hacer algunas precisiones:

La administración en cualquiera de los niveles de gobierno –Federal, Estatal o Municipal– hace referencia a un concepto fundamental que es el de un “equipo de gobierno” que actúa bajo la dirección de un funcionario titular de la Administración y que debe de trazar un proyecto de gestión, atendiendo las demandas ciudadanas para proteger los intereses de la organización a su cargo (Federación-Estado o Municipio). El equipo de gobierno (la administración municipal), tiene la obligación de actuar con responsabilidad en los temas relativos a la municipalidad pues al gobernar (ejercer la autoridad de mando sobre el territorio y las personas que lo habitan) tienen en sus manos intereses de terceros que depositaron su confianza en este cuerpo colegiada “equipo de gobierno” para la correcta conducción de la administración.

Al hacer referencia a la segunda concepción de administración municipal “serie de acciones que el equipo de gobierno lleva a cabo para el desarrollo de la vida municipal”, se debe poner especial cuidado en que estas acciones se generen en un marco de eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos y con responsabilidad por parte de los funcionarios en el manejo de la temática municipal, de no ser así el ciudadano tiene la responsabilidad de accionar los mecanismos necesarios para que la administración municipal dimensionada en su segunda acepción retome el rumbo.

### **2.14.3 Las funciones y servicios públicos municipales**

“La función pública consiste en las actividades esenciales del Estado fundadas en la idea de soberanía, cuya realización satisface necesidades públicas. En este sentido el concepto de función pública debe reservarse a aquellos modos primarios de manifestarse la soberanía del ente Estatal que puede actualizarse,

como actos concretos, en cualquiera de los tres órdenes de gobierno: Federal, Estatal o Municipal.”<sup>82</sup>

Al respecto el autor Rafael Bielsa señala:

“La función pública es lo abstracto y lo general –por ejemplo, las funciones de justicia y defensa nacional- y el servicio público es lo concreto y particular.”<sup>83</sup>

El servicio público es una actividad técnica originaria del poder público, que realiza directa o indirectamente, para la satisfacción de las necesidades colectivas de una comunidad, sujeta a los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad.

La administración pública puede prestar directamente los servicios públicos o hacerlo de manera indirecta principalmente por medio de concesiones a los particulares.

El mismo Bielsa define servicio público de la manera siguiente:

“Toda acción o prestación realizada por la administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía.”<sup>84</sup>

El jurista Maurice Hauriou propone:

“Un servicio técnico prestado al público por una organización pública, en forma regular y continua, para satisfacer necesidades públicas.”<sup>85</sup>

#### **2.14.4 Diversas formas de prestación de los servicios públicos municipales**

---

<sup>82</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge citado en QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 433.

<sup>83</sup> BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, T.I., sexta edición, La Ley, Argentina-Buenos Aires, 1964, p. 458.

<sup>84</sup> *Ibidem*, pp. 462-463.

<sup>85</sup> HAURIUO, Maurice citado por NAVA NEGRETE, Alfonso, *op. cit.*, p. 612.

La prestación de los servicios públicos debe basarse en un estudio previo que arroje datos precisos de aquellos servicios que realmente necesita la comunidad, el órgano de gobierno municipal denominado Ayuntamiento debe considerar todas las posibilidades y previsiones para establecer un servicio público.

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal ha realizado un estudio bastante completo sobre el rubro de servicios públicos del cual viene a tema el siguiente fragmento;

Para establecer un servicio público, el ayuntamiento debe contemplar aspectos tales como:

- Saber si un servicio es esencial, imprescindible o no.
- Si es obligatorio, porque la ley lo prevé;
- Si es exclusivo, porque es atendido por encargo; y
- Si es el servicio propio e impropio, cuando las necesidades colectivas así lo exijan.

La eficiencia de la administración de los servicios públicos debe contemplar al mismo tiempo tres elementos:

- a) Área administrativa responsable.
  - b) Recursos humanos especializados.
  - c) Recursos materiales.
- a) El área administrativa responsable.

El ayuntamiento por su tamaño y características demográficas y económicas deberá considerar en su estructura orgánica administrativa que podrá llamarse dirección, departamento u oficina responsable de la prestación de los servicios públicos, con el objeto de cumplir en tiempo y forma con las necesidades de la población.

Esta dirección, departamento u oficina tendrá a su cargo las funciones de planeación, organización y mantenimiento de los servicios públicos. Será además el que proponga y opere el reglamento de servicios públicos.

Es muy importante que exista esta unidad administrativa, ya que así se organizará y controlará mejor la administración de los servicios públicos; por consiguiente, se logrará un ahorro máximo de gastos de administración y se evitará la dispersión de responsabilidades entre las diversas dependencias de la administración municipal.

Las principales funciones que este órgano administrativo debe realizar son las siguientes:

- Plantear y organizar la prestación y administración de los diversos servicios públicos.



- Efectuar la prestación de servicios públicos, tratando de cubrir las necesidades de la comunidad.
- Procurar que la prestación de los servicios públicos se realice conforme a los programas de gobierno municipal y los reglamentos respectivos.
- Vigilar que los pagos de los particulares por el disfrute de un servicio público se cumplan en los montos y plazos señalados por la Ley de Ingresos Municipales.
- Vigilar el uso adecuado de inmuebles y equipo destinado a la prestación de servicios públicos.
- Realizar el mantenimiento y conservación de los edificios destinados a la prestación de algún servicio público.
- Realizar campañas de concentración para que la población colabore en la conservación y mantenimiento de los servicios públicos.

#### b) Recursos Humanos.

El crecimiento explosivo de la población, la diversidad de sectores, la dispersión de asentamientos humanos y la escasez de recursos económicos obligan a que la prestación de servicios públicos en los ayuntamientos no únicamente debe estar bajo la responsabilidad de una área administrativa específica sino es imprescindible que el personal que opera y proporciona mantenimiento a los servicios públicos sea calificado e incluso especializado para lograr la eficiencia de éstos y cumplir con oportunidad a las expectativas de la ciudadanía.

Para ello es recomendable considerar los siguientes aspectos:

- Promover cursos de capacitación y adiestramiento específicos al personal del área de servicios.
- Reclutar personal con experiencia en el área a servir.
- Instrumentar un sistema de servicio civil de carrera, a fin de dar continuidad a los programas.

#### c) Recursos Materiales.

Para el buen desarrollo de las operaciones de conservación y mantenimiento de los servicios públicos, es necesario priorizarlos, de tal manera que los recursos materiales con que cuente el municipio sean suficientes para cubrir la demanda de cantidad y calidad del servicio, de tal suerte que se minimizan los costos para el ayuntamiento en aquellos servicios que presta en forma gratuita. La adquisición de maquinaria y equipo de trabajo que se utiliza en la prestación de los servicios públicos debe contemplar las siguientes recomendaciones mínimas:

- Realizar un inventario del equipo que va ser reemplazado.
- Verificar con proveedores especializados los mejores precios de adquisición.
- Adquirir solamente el equipo indispensable y de utilidad para el servicio.
- Asegurar la conservación y mantenimiento oportuno de equipo y maquinaria.

Considerar la posibilidad de prestar servicios intermunicipales para abatir costos de operación.<sup>86</sup>

El estudio del INAFED continúa con un apartado referente a las formas de prestación de los servicios públicos a saber:

Los servicios públicos son el soporte fundamental para mejorar el nivel de vida de los habitantes y por tanto brindarlos con oportunidad y eficiencia. Las Constituciones Estatales y las Leyes Orgánicas municipales prevén las posibles formas de administración de los servicios públicos municipales, siendo éstas:

- a) Administración Directa.
- b) Administración Indirecta.
  - Concesión.
  - Colaboración.
  - Convenio Estado - Municipio
  - Asociación Intermunicipal.

La selección de cualquiera de estas formas o modalidades de prestación que adopten los municipios, se hace tomando en consideración los recursos disponibles, así como la capacidad técnica, humana y financiera del ayuntamiento, para asegurar que sea continua, adecuada y equitativa la prestación de los servicios públicos, ya que es responsabilidad de las autoridades locales su reglamentación y vigilancia en la operación y administración de todo servicio público municipal.

a) Administración Directa

Esta forma de administración de los servicios públicos municipales es la máxima expresión de la capacidad técnica y administrativa de los ayuntamientos, ya que significa que éstos, contando con una adecuada planeación, programación, financiamiento y recursos propios, se encarguen directamente de la prestación de un servicio público.

Bajo esta forma de administración, el ayuntamiento deberá girar instrucciones al órgano administrativo responsable de los servicios públicos, para que tome las medidas necesarias para el buen funcionamiento de los servicios.

En este caso, el costo de su establecimiento, operación, y mantenimiento debe ser cubierto con recursos municipales.

El ayuntamiento deberá analizar a fondo su capacidad técnica y financiera, para poder determinar la conveniencia de asumir la responsabilidad de la administración directa de algún servicio público municipal.

---

<sup>86</sup> Guía Técnica 10. "La Administración de los Servicios Públicos Municipales"/4.1 La Administración. Documento. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1TiPIhI> Consultada el 29 de febrero de 2016. 07:15 P.M.

#### b) Administración Indirecta

Esta forma es una alternativa que instrumenta el ayuntamiento cuando tiene problemas económicos, técnicos o humanos, para prestar algún servicio.

**LA CONCESIÓN.-** Es una forma de la administración indirecta en la cual el ayuntamiento realiza un contrato en el que transfiere a una persona física o moral el derecho y la responsabilidad de prestar un servicio público municipal.

Esto sucede debido a problemas económicos, técnicos, materiales o humanos que se presentan durante su administración, y para evitar que la población se vea afectada por esta situación, el municipio -como autoridad otorgante- firma un contrato, sin perder la autoridad municipal.

Las condiciones de concesión de servicios públicos deben estar reguladas por las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica Municipal, tales como:

- Que no lesionen el interés público o social.
- La duración de la concesión, las causas de su caducidad y la pérdida de la misma.
- Que no afecte la estructura y organización municipal.
- La vigilancia concreta que el ayuntamiento realizará durante la prestación del servicio.
- Los impuestos, productos y derechos que se deriven de la concesión.
- No otorgar la concesión a miembros del propio ayuntamiento, servidores públicos, sean municipales, estatales o federales, a cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, los colaterales hasta 4º grado y los parientes por afinidad civil, y tampoco a empresas en las cuales los servidores públicos tengan intereses económicos.

**COLABORACIÓN.-** Es aquella en la que la comunidad y el ayuntamiento, en coordinación estrecha, contribuyen para el financiamiento, operación, conservación y mantenimiento de un servicio público municipal.

De esta manera se pueden realizar acciones concretas, por ejemplo: el financiamiento compartido del servicio, el trabajo colectivo para la realización de una obra o mantenimiento de un servicio, la vigilancia de su correcto funcionamiento y otras.

Esta forma de administración garantiza en si misma una activa participación de la comunidad en el cuidado y buen funcionamiento de un servicio público y una conciencia del beneficio que de éste se deriva.

Corresponde a las autoridades municipales: reglamentar la operación de los servicios públicos bajo la forma de colaboración; garantizar una participación constante de los órganos de colaboración comunitaria, mediante un trabajo bien ejecutado y una estrecha coordinación con las autoridades municipales.

**CONVENIO ESTADO - MUNICIPIO.-** Es un mecanismo administrativo de coordinación del municipio, con el Estado, tiene una base constitucional, tanto a nivel federal

como estatal enmarcado en su artículo 116 Fracción VII, que dice: Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios... El convenio tiene por objeto transferir total o parcialmente, la prestación de un servicio público que por razones de insuficiencia de recursos, tanto financieros como técnicos y humanos, le resulte difícil atender en forma directa.

En estos convenios de colaboración Estado-Municipio se destaca el tipo de servicios públicos sujetos a convenios, las acciones que se comprometen a desarrollar, los deberes y obligaciones de ambos, las bases tanto económicas como laborales de los servidores públicos y los beneficios directos que tiene el ayuntamiento como autoridad máxima del municipio, entre otros aspectos.

Para celebrar un convenio se deben observar los siguientes requisitos:

- Un acuerdo de cabildo que autorice la firma del convenio entre el ayuntamiento y el gobierno del estado.
- La certificación del costo de las obras e instalaciones mediante planos, proyectos y presupuestos.
- Que la vigencia del convenio nunca exceda al período legal del ayuntamiento en funciones.
- La autorización del Congreso Local, previo a la ejecución del convenio, según sea el caso.

**ASOCIACIÓN INTERMUNICIPAL.-** Consiste en la unión de dos o más municipios de una misma entidad federativa, la cual tiene por objeto únicamente la prestación de algún servicio público que un municipio esté imposibilitado de prestar aisladamente por la complejidad o insuficiencia de recursos.

Esta forma de prestación de servicios tiene como propósito lograr que los ayuntamientos, previo acuerdos de cabildo y con base en las leyes locales, concierten esfuerzos y se coordinen para contar con mejores servicios en centros de población conurbados, pero pertenecientes a municipios distintos.<sup>87</sup>

Las haciendas públicas de los Municipios frecuentemente se encuentran en situaciones difíciles en términos financieros por la escasez de recursos, es por eso que es conveniente que las autoridades municipales fijen un precio a los servicios públicos dado que la prestación de los mismos representa un gasto para

---

<sup>87</sup> Guía Técnica 10. "La Administración de los Servicios Públicos Municipales"/4.2 Formas de Prestación. Doc. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1TiPIhI> Consultada el 29 de febrero de 2016. 07:20 P.M.

el Ayuntamiento, además, estos tienen una utilidad social que debe valorarse considerablemente, al establecerse un costo se procura que se utilicen adecuadamente, evitando descuidos y logrando un mejor aprovechamiento de ellos por parte de la población.

En el apartado que respecta a las principales fuentes de financiamiento de los servicios públicos el estudio del INAFED indica:

**Cuotas y Tarifas:** Las cuotas son las aportaciones en dinero o en especie que un particular debe pagar a las autoridades municipales por el uso de un servicio público municipal. Las tarifas son los agrupamientos de cuotas o tasas en las que se consideran precios máximos y mínimos, que un usuario debe pagar en forma inmediata o en plazos previamente determinados, para poder disfrutar de un servicio público.

Las cuotas y tarifas se encuentran establecidas en la Ley de Ingresos Municipales.

Generalmente, las cuotas y tarifas de los servicios públicos no son suficientes para cubrir el costo total de su prestación; para ello, se debe complementar con ingresos propios de la hacienda municipal como impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y por financiamientos extraordinarios como son créditos y subsidios.

**Créditos:** Son los recursos que obtiene el ayuntamiento por la vía de préstamos, para cubrir los costos de algún servicio público.

En su fase de establecimiento, los servicios públicos municipales requieren de un fuerte desembolso de recursos. Es de todos conocida la carencia de recursos o por lo menos las dificultades de una solvencia inmediata para cubrir los costos de las obras públicas; por esta razón y para que se consiga llevar a cabo el establecimiento de un servicio público, el ayuntamiento tiene la opción de buscar recursos financieros complementarios con las instituciones crediticias.

En esos casos se debe solicitar la asesoría de los especialistas del gobierno del estado en cuestiones de crédito y urbanismo y la de los asesores bancarios que cumplen funciones de extensión e información a los municipios.

**Subsidios:** Otro tipo de financiamiento de los servicios públicos que complementa su costo real son los subsidios, los cuales, de manera general, se identifican como las transferencias que los gobiernos federal y estatal concedan para apoyar la construcción de obras y prestación de servicios públicos en los municipios y que se encuentran comprendidas en el presupuesto de egresos de cada estado.

Las condiciones y los términos para obtener un subsidio dirigido a la prestación de los servicios públicos están señalados en la legislación fiscal de cada Estado y en los convenios Estado- Municipio que en cada entidad federativa se hayan establecido.<sup>88</sup>

### **2.14.5 “Municipalización” de servicios públicos**

Se alude por municipalización al proceso administrativo mediante el cual el Estado (no solamente el Municipio) se hace cargo de manera directa de la prestación de algún servicio público en manos de particulares. La Federación y las Entidades Federativas y los Municipios, “municipalizan” servicios públicos cuando las exigencias sociales lo demandan

Es importante señalar como dato que la privatización: “...consiste en la venta de activos de organismos o empresas públicas a particulares. Generalmente suele llevar implícita también un contrato de concesión en favor de los adquirentes.”<sup>89</sup>

### **2.14.6 Lo que un ciudadano desea del servicio público**

Existe consenso entre la ciudadanía de lo que un ciudadano desea del servicio público.

- Recibir servicio de calidad.
- Realizar trámites expeditos, o al menos conocer el tiempo que se llevara en concluirlos.
- Tener contacto con personas que tengan conocimiento acerca de lo que uno quiere.
- Resolver la situación en el primer contacto o por lo menos un contacto antes de la solución.
- Conocer a donde se debe ir en caso de que se presente un problema.

---

<sup>88</sup> Guía Técnica 10. “La Administración de los Servicios Públicos Municipales”/5 Formas de Financiamiento. Documento. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1TiPIhI> Consultada el 29 de febrero de 2016. 07:20 P.M. \* Para abundar en la temática en torno a los servicios públicos se puede consultar el documento titulado Guía técnica 10. “La Administración de los Servicios Públicos Municipales”. Documento. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1TiPIhI> Consultada el 29 de febrero de 2016. 07:25 P.M.

<sup>89</sup> QUINTANA ROLDÀN, Carlos F., *op. cit.*, p. 461.

- Escoger como y donde obtener el servicio.
- Tener información disponible.
- Lograr calidad en la forma, en las publicaciones, descripciones de procesos y correspondencia.
- Exigir un trato cortés por parte del personal: que sea amigable y respetuoso, con credibilidad y dispuesto a escuchar.
- Contar con localidades accesibles, limpias y seguras.
- Indicar los nombres de las personas y los teléfonos a los cuales pueden hablar para recibir contestación a sus preguntas con cortesía.

Nunca olvidemos que:

- a) Los ciudadanos son las personas más importantes para las oficinas de gobierno, son la savia de la vida.
- b) Los ciudadanos no dependen de los funcionarios, son los funcionarios quienes dependen completamente de los ciudadanos.
- c) Los ciudadanos distinguen a los funcionarios cuando acuden a ellos; ellos no les hacen un favor cuando atienden sus necesidades.

#### **2.14.7 Programas de desarrollo municipal**

El hablar de la implementación y ejecución de un programa necesariamente nos refiere a que este está contenido dentro de las directrices de un plan general, en nuestro caso “Plan de Desarrollo Municipal”.

Examinemos algunos conceptos: “Planear es anticiparse al futuro, es cambiar el mito sobre el curso del destino y ponerse en acción para dirigir el camino.”<sup>90</sup>

Al hacer referencia a un plan nos viene a la mente una idea de modelo, de intención o proyecto, estos tres conceptos implican la mayoría de las veces la estructuración de esquemas preliminares. *La disciplina encargada de formular planes, proyectos o modelos con la finalidad de ejecutar acciones estructuradas*

---

<sup>90</sup> BAUTISTA HERNÁNDEZ, Marcos, Propuesta de Coordinación Distrito Local XXVIII Estado de México, sin ed., sin Ed, México, 2014, p. 37.

*sistemáticamente para la consecución de un objetivo previamente establecido se le conoce con el nombre de planeación.*

La planeación es un instrumento aplicable en aspectos económicos, (objetivos cuantificables de las actividades de producción, circulación y consumo de bienes y servicios) así como en todos los campos de la administración pública vía planeación de actividades gubernativas.

Las bases legales del sistema de planeación en México las encontramos en los artículos 25, 26, 27, 28 y 73. Con este fundamento se expide la Ley de Planeación que en su artículo 3° define a la Planeación Nacional del Desarrollo como:

La ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivo que la propia Constitución y la ley establecen. Mediante la planeación se fijaran los objetivos, metas estrategias y prioridades; se asignaran recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinaran acciones y evaluarán resultados

La planeación como instrumento que aplica el Estado para propiciar el desarrollo nacional se encuentra aplicado en todos los niveles gubernamentales, es así que existe un Plan Nacional de Desarrollo, planes estatales y planes municipales de desarrollo.

Las leyes estatales de planeación establecen los principios de la planeación para el desarrollo estatal y las normas que orientan las actividades tanto de la administración pública estatal así como la municipal.

Las bases normativas que otorgan facultades al Municipio para participar en la planeación del desarrollo se encuentran plasmadas en las leyes orgánicas municipales.

Entre los principales instrumentos de planeación municipal podemos encontrar:

- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE). Órgano básico de planeación del desarrollo estatal.



- Convenio Único de Desarrollo (CUD). Instrumento de Coordinación entre la Federación y los Estados a través del cual se establecen compromisos jurídicos, financieros y programáticos.

- Convenio de Coordinación Estado Municipio. Celebrado entre el gobierno de la entidad federativa y los gobiernos municipales para transferir recursos, emprender acciones y realizar obras conjuntas.

- Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN). Organismo municipal que promueve y coordina la formulación, instrumentación y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal. Lo preside el presidente municipal y cuenta con un coordinador que el designa, representantes de la dependencia y entidades de la administración pública estatal que desempeñan funciones en el municipio, síndicos, regidores, titulares de las comisiones, comités, asociaciones, etc., de los sectores público, social y privado que desarrollen acciones en el Municipio.

El Plan de Desarrollo Municipal es un documento que está constituido por los programas, necesidades, orientaciones y prioridades municipales.

Una vez que se cuenta con un Plan de Desarrollo Municipal la etapa siguiente consiste en concretar los objetivos planteados en acciones, obras o servicios que se requieran, atendiendo su grado de prioridad en términos de jerarquización. Esto significa pasar a la etapa operativa del plan, es decir establecer y ejecutar los programas municipales.

Una vez que en el Plan de Desarrollo Municipal se ha trazado una orientación general respecto de la directriz que seguirá la administración es momento de delimitar estas líneas de conducción en acciones concretas, es decir, en programas que contienen una serie ordenada de operaciones para llevar a cabo el plan o proyecto, en otras palabras un programa es el documento que contiene una serie sistematizada de instrucciones para materializar las acciones generales contenidas en el documento de planeación.

Los programas municipales tienen que ser formulados por las dependencias de la administración pública a la que corresponda su ejecución, en ejercicio de sus atribuciones señaladas en el marco jurídico correspondiente, la realización

de las acciones, obras o servicios deben ceñirse en todo tiempo a las previsiones contenidas en el Plan de Desarrollo Municipal.

La planeación y programación municipal son de tal importancia en el desarrollo del gobierno que el jurista Inostroza Fernández declaraba al respecto:

“Un gobierno municipal, con un proyecto político no planificado, será un gobierno incapaz, sin posibilidad de continuidad, pues un presidente municipal que no explica la situación actual de su localidad al momento de tomar posesión del cargo las causas de mayor impacto que la originaron, que no entregue una visión del futuro deseado; ni de objetivos a corto plazo, y que tampoco señale soluciones posibles; ni evalúe las soluciones, no podrá durante el periodo de su gestión, permitir la gobernabilidad ni mucho menos crear las bases de una capacidad de gobierno real y efectiva.”<sup>91</sup>

Los programas municipales se deben difundir ampliamente a toda la población con la finalidad de que se logre la integración y solidaridad vecinal.

#### **2.14.8 La situación de los trabajadores al servicio de las entidades federativas y de los municipios (artículos 115 y 123 constitucional)**

El constituyente de 1917 plasmó de manera vanguardista en su tiempo los principios del derecho laboral en la Carta Magna, sin embargo omitió comprender entre los sujetos tutelados por dicha reglamentación a los trabajadores al servicio de los Estados y Municipios.

El original artículo 123, el cual consagra derechos fundamentales de los trabajadores, tampoco estableció los mínimos de bienestar con que han de contar los burócratas, provocándose con ello una situación de incertidumbre. Sin embargo esto no significa que sus derechos fueran negados.

El texto original del artículo 123 contenía XXX fracciones. El artículo Decimo Primero Transitorio ordenaba la vigencia inmediata del 123, en tanto los estados disponían su reglamentación a través de leyes locales.

Es así como queda asentada la facultad concurrente a cargo del Congreso de la Unión y de los Congresos Locales de regular esta materia (del trabajo).

---

<sup>91</sup> INOSTROZA FERNÁNDEZ, Luis citado en LÓPEZ SOSA, Eduardo, *op. cit.*, p. 158.

Así, en ejercicio de las facultades mencionadas, los Congresos Locales entre los años de 1917 a 1919, expidieron ordenamientos que pretendían reglamentar el artículo 123 de la Constitución teniendo como resultado proliferación de legislaciones laborales con disparidades amplias.

Fue el entonces presidente Emilio Portes Gil quien promovió una iniciativa de reformas que tenía por objeto modificar los artículo 73 fracción X y 123 en su primer párrafo con la finalidad de convertir de exclusiva competencia federal, la facultad de legislar en materia del trabajo. La reforma fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1929.

Abierto el camino hacia una legislación federal, el 18 de agosto de 1931 se promulgo la Ley del Trabajo y se publicó en el Diario Oficial de la Federación del día 28 de ese mes. Con ello quedaba integrado en lo fundamental el marco jurídico de las relaciones obrero-patronales. Sin embargo esta Ley no resolvió el orden jurídico aplicable a los trabajadores al servicio del Estado solo limitándose a establecer en su artículo 2º; “Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan”.

Posteriormente siendo presidente Adolfo López Mateos, promovió una iniciativa de adición al 123 constitucional, la cual una vez discutida y aprobada se publicó en el Diario Oficial el 5 de diciembre de 1960.

Es así como el texto original del 123 paso a convertirse en el apartado “A” para regular el trabajo de obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo, según establece el párrafo introductorio del apartado citado.

El apartado “B” regiría las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Su ley reglamentaria se publicó en el Diario Oficial de fecha 28 de diciembre de 1963, titulada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 constitucional.

Sin embargo, por lo plasmado anteriormente se aprecia que los trabajadores al servicio de los Estados y de los Municipios, no fueron objeto de protección

en lo expresado por el Constituyente de Querétaro. Este sector de trabajadores no encuadra en sus relaciones de trabajo no en el apartado "A", ni en el "B".

Con la finalidad de superar las omisiones en materia municipal, se publicó en el Diario Oficial del 3 de febrero de 1983 el decreto que reforma el artículo 115 constitucional. Uno de los puntos comprendidos en esta reforma fue lo relacionado al régimen laboral de los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios. Esta reforma estableció en la fracción IX del texto de esa fecha, que las relaciones de trabajo entre los Estados integrantes de la Federación y sus trabajadores, así como de los Municipios y sus trabajadores, serían materia de la legislación local, con base en lo dispuesto en el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias.

Finalmente las relaciones laborales del Municipio se sistematizaron jurídicamente en el artículo 115 constitucional. En la reforma al artículo 115 publicada en el Diario Oficial de fecha 17 de marzo de 1987, todas las materias relativas al Municipio se estructuraron en el 115 constitucional y se remitió al artículo 116 todo lo concerniente a las entidades federativas que se encontraba ubicado en el 115.

Por esta reforma se adiciona un segundo párrafo a la fracción VIII, actualmente vigente, al tenor de los siguientes términos:

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

Con este sustento cada Estado tiene que legislar al respecto creando un cuerpo específico de normas que regulen esta materia laboral ciñéndose a los parámetros señalados.

Por su parte en esta reforma el artículo 116 estableció en su fracción V:

Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

Sin embargo es necesario señalar que por medio de la reforma publicada en el Diario Oficial de fecha 22 de agosto de 1996 el artículo citado modifica su estructura plasmando algunas reformas y adiciones por lo que la mencionada fracción V actualmente se encuentra localizada en la fracción VI del citado precepto.

#### **2.14.9 Leyes del servicio civil estatales**

Todas las entidades han incorporado a la Constitución Local regulación de estas relaciones laborales y se han expedido leyes reglamentarias del tema.

En algunos estados se denominan Leyes del Servicio Civil, Estatuto Jurídico, Leyes de Trabajadores al Servicio del Estado, etc. En algunas ocasiones se incluyen como capítulos de Código (Código Administrativo, título cuarto. – Coahuila-, Código Municipal, libro cuarto, relaciones laborales entre el ayuntamiento y sus trabajadores –Chihuahua-) en todos los casos independientemente de la denominación y del Estado que se trate se regula las relaciones laborales entre el Ayuntamiento y sus trabajadores.

Algunas entidades reglamentan las relaciones de trabajo del Estado y sus Municipios con sus empleados en un solo ordenamiento (Aguascalientes, Baja California, Colima, Morelos, etc., otras han emitido ordenamientos distintos como Guerrero y Oaxaca quien tiene una Ley del Servicio Civil para empleados del Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez.

#### **2.14.10 El servicio civil de carrera municipal**

El servicio civil de carrera consiste en un mecanismo de escalafón o promoción laboral de los servidores públicos, con este sistema se intenta que los funcionarios públicos puedan desarrollarse al margen de una ideología partidista, o directriz política, lo que los hace más profesionales en el desempeño de su función, maximiza su especialización técnica y posibilita su desarrollo en el corporativo burocrático privilegiando su desempeño, además de garantizar su estabilidad y seguridad en el empleo.

Para que un Municipio funcione de manera correcta debe poner especial atención en la profesionalización de los trabajadores municipales. Un esfuerzo

por lograr este cometido es la integración y operación del Servicio Civil de Carrera en la esfera municipal, el objetivo es lograr el adecuado aprovechamiento de los recursos humanos de las municipalidades.

Ejemplo de estas actividades lo encontramos en la legislación del Estado de Puebla para lo cual se transcribe un apartado de su Ley Orgánica Municipal que establece al respecto:

ARTÍCULO 219.- Los Ayuntamientos promoverán en el ámbito de sus competencias, el servicio civil de carrera, el cual tendrá los siguientes propósitos:

- I.- Garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo;
- II.- Fomentar la vocación de servicio, mediante una motivación adecuada;
- III.- Propiciar la capacitación permanente del personal, así como la sensibilización para brindar un trato adecuado a las personas con discapacidad;
- IV.- Procurar la lealtad a las instituciones del Municipio;
- V.- Promover la eficiencia y eficacia de los servidores públicos municipales;
- VI.- Mejorar las condiciones laborales de los servidores públicos municipales;
- VII.- Otorgar promociones justas y otras formas de progreso laboral con base en sus méritos;
- VIII.- Garantizar a los servidores públicos municipales el ejercicio de los derechos que les reconocen las leyes y otros ordenamientos jurídicos; y
- IX.- Contribuir al bienestar de los servidores públicos municipales y sus familias, mediante el desarrollo de actividades educativas, de asistencia, culturales, deportivas, recreativas y sociales.

ARTÍCULO 220.- La institucionalización del servicio civil de carrera que procurarán establecer los Ayuntamientos, deberá considerar:

- I.- Un estatuto del personal;
- II.- Un sistema de mérito para la selección, promoción, ascenso y estabilidad del personal;
- III.- Un sistema de clasificación de puestos;
- IV.- Un sistema de plan de salarios y tabulador de puestos; y
- V.- Un sistema de capacitación, actualización y desarrollo del personal.

ARTÍCULO 221.- El Ayuntamiento procurará crear la Comisión del Servicio Civil de Carrera, como organismo auxiliar de éste, cuya integración, funcionamiento, organización y demás atribuciones, serán contemplados en el Acuerdo que lo cree.

ARTÍCULO 222.- El Acuerdo mediante el cual se cree la Comisión del Servicio Civil de Carrera deberá otorgarle por lo menos las siguientes funciones:

I.- Promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera;

II.- Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal, encaminados a instrumentar el Servicio Civil de Carrera;

III.- Determinar y proponer los elementos que permitan la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requiera la instauración del Servicio Civil de Carrera;

IV.- Promover mecanismos de participación permanente, para integrar y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, así como los correspondientes a las representaciones sindicales, en la instrumentación del Servicio Civil de Carrera;

V.- Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de normas, sistemas y procedimientos del Servicio Civil de Carrera, con los instrumentos del Plan de Desarrollo Municipal;

VI.- Evaluar periódicamente los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del Servicio Civil de Carrera; y

VII.- Las demás que señale el Ayuntamiento, que le sean necesarias para el cumplimiento de su objeto.

De igual manera muchos de los aspirantes a dirigir sus respectivos Municipios se han preocupado por elaborar propuestas que aunque no hacen referencia directamente al servicio civil de carrera municipal, si ponen énfasis en la profesionalización de los funcionarios municipales, como ejemplo de esto veamos lo plasmado en el “Modelo de Proyecto de Gobierno Municipal”, del cual se transcribe el siguiente apartado:

### “...3.1 PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL

#### 3.1.1 INTRODUCCIÓN

El éxito de cualquier proyecto o ideología dependen en gran medida de cuan capacitados estén los actores de los mismos, es evidente que en materia de administración gubernamental estamos atrasados, mientras otros Municipios avanzan gracias a excelentes gestiones trianuales nosotros simplemente los miramos de lejos, pero esto puede cambiar y quiero ser parte de esta transformación. Durante mi gobierno la permanente e intensa capacitación de los servidores públicos será una constante para que de esta manera puedan materializarse mis propuestas.

Necesito gente capaz, que día tras día se trace metas y agote hasta el último recurso en el marco de la legalidad para conseguirlas.

Quiero un Ayuntamiento dinámico, en el que cada funcionario gestione de manera independiente en pro del desarrollo de nuestro Municipio.

Para que esto se materialice es necesario que los servidores públicos desarrollen sus conocimientos y habilidades para desenvolverse en el entorno de competitividad en el que habitamos.

### 3.1.2 DIAGNÓSTICO

La capacitación y adiestramiento de los servidores públicos es casi nula, a la fecha no existe un programa en el que los funcionarios se superen y crezcan de manera conjunta como políticos y servidores públicos, también hace falta un líder político que tenga un proyecto político sostenido en el tiempo que fortalezca sus cuadros para generar un mejor resultado.

### 3.1.3 PROPUESTAS

Se creará por primera vez en el Municipio un programa permanente de capacitación y adiestramiento permanente de los servidores públicos.

Se habilitaran aulas anexas al palacio municipal para que se imparta educación secundaria, preparatoria, y de nivel licenciatura (derecho, ciencias políticas, administración pública) a los funcionarios del Ayuntamiento, quienes gozaran de exención de cuotas por cualquiera de estos niveles educativos, además de horarios flexibles, que serán después de sus funciones, todo con el objetivo de obtener funcionarios públicos capaces de responder a las necesidades de la ciudadanía.

Además se implementarán módulos especializados en administración pública que serán obligatorios para todos los funcionarios del Ayuntamiento para generar una mayor calidad en sus respectivas funciones, en todos los niveles.

### 3.1.4 ESTRATEGIAS

Para la impartición de la educación secundaria y preparatoria se realizaran convenios con las instituciones educativas para lograr la coordinación con el Municipio y se cumpla el objetivo planteado.

Para la impartición de la educación superior se realizara un convenio con la Universidad Autónoma del Estado de México para lograr la impartición de las licenciaturas en las instalaciones que habilitara el Municipio.



Para la impartición de los módulos, se contratarán docentes especializados en la materia que los impartirán periódicamente fortaleciendo los cuadros administrativos.”<sup>92</sup>

### **2.14.11 Defectos que perciben los ciudadanos de la administración pública**

Los defectos más comunes que perciben los ciudadanos en el funcionamiento de la administración pública son:

- Desplazamientos inútiles.
- Horarios inaccesibles.
- Filas al realizar trámites.
- Demoras.
- Gestión arcaica.
- Complejidad y dificultad de los procedimientos.
- Formularios incomprensibles.
- Exceso de papeles en escritorios y en desorden.
- Impenetrabilidad.
- Retrasos injustificados.
- Música en alto volumen.
- Retraso en pagos.
- Poca amabilidad y cortesía.
- Personal desinformado o mal humorado.
- Incomodidad relacional.
- Teléfonos que no contestan.
- Falta de respuesta en reclamaciones.
- Parcialidad y favoritismo.
- Alimentos en escritorios.
- Humo de cigarro en el interior de las oficinas.
- Oficinas sucias y en desorden.

---

<sup>92</sup> BAUTISTA HERNÁNDEZ, Marcos, Modelo de Proyecto de Gobierno Municipal, sin ed., sin Ed., México, 2014, p. 15.

Una vez que hemos enlistado algunos de los defectos más evidenciables dentro de la Administración pública es pertinente tratar en este apartado otro tema importante; la queja.

### La queja.

La queja ciudadana es una solicitud de ayuda.

Las quejas se pueden complicar por las siguientes razones:

a).- Prejuizar, es decir que el quejoso cree que no se va a resolver su problema y el receptor piensa que son necesidades del otro.

b).- Existencia de sentimiento de por medio, el quejoso expresa coraje, frustración, impotencia al externar su queja y el receptor se siente agredido.

c).- Personalizar la queja, el quejoso no dice lo que quiere que se resuelva y el receptor no averigua como se soluciona la queja.

El funcionario debe capitalizar las quejas de los ciudadanos como una oportunidad de ayudar, el funcionario debe focalizar las reclamaciones de sus colaboradores como su deseo de mejorar ciertas condiciones existentes. El funcionario puede solucionar una queja aplicando las siguientes reglas:

- 1) Escuchar con atención.
- 2) Ofrecer una disculpa.
- 3) Mostrar comprensión y preocupación.
- 4) Llegar a un acuerdo de solución.
- 5) Dar seguimiento en el momento.
- 6) Dar seguimiento en el futuro.
- 7) Aprender de sus errores.

### **2.14.12 Comparación de una administración tradicional y una “nueva administración”**

Cuando una persona se dirige a una institución de servicio; se encuentra con gran número de factores que hacen que tome la decisión de aceptar o no el servicio que se ofrece.

Un gobierno tendrá un alto rango de aceptación en la medida en que sus ciudadanos estén satisfechos con el servicio prestado por sus funcionarios. El

episodio en el cual un ciudadano hace contacto con algún aspecto de la organización por remoto que sea y debido a esto tiene oportunidad de formarse una impresión (opinión acerca de la calidad en el servicio), será clave en el desarrollo de las futuras interacciones del ciudadano con sus gobernantes y definirá en buena medida el grado de participación social en la conducción del gobierno.

Por lo aquí expresado es de suma importancia poner absoluta atención a estos aspectos de la interacción, recordemos que los ciudadanos votaron y depositaron su confianza en un gobierno diferente, mejor aún si se les atiende correctamente, los ciudadanos gustosamente refrendaran su confianza en sus dirigentes.

### El nuevo entorno.

Existe incredulidad aun por parte de los funcionarios públicos frente a la conexión que existe entre el servicio al ciudadano y los beneficios a largo plazo. Esto es el principal impedimento de la integración de la calidad en el servicio a las estrategias competitivas de las instituciones gubernamentales.

El servicio es un estímulo competitivo, la gente no solo compra las cosas, también compra las expectativas, y una expectativa es aquello que se compra y produce los beneficios que el servidor prometió.

Ahora ¿cómo saber si en su institución existe una cultura de servicio? Es importante considerar que una institución se encuentra orientada hacia el servicio sí.

- a) Existe una visión clara del servicio.
- b) Los funcionarios públicos enseñan con hechos lo que es el servicio.
- c) Se toma como modelo de comportamiento que el ciudadano esta primero.
- d) Se espera un servicio de calidad de todas las personas involucradas.
- e) Se recompensa el servicio de calidad.

El funcionario público de una institución de gobierno participativa debe tener características como las que se mencionan a continuación:

- Liderazgo.

- Actuar como asesor técnico.
- Actuar como facilitador.
- Ser administrador de fronteras.
- Ser integrador de sistemas.
- Ser mentor.
- Jamás involucrarse con su personal.

El funcionario público de calidad, debe contar con cualidades como la sensibilidad intelectual, la conducción de equipos de trabajo, disposición para aprender, capacidad de planificación, flexibilidad, buen seleccionador de información, creatividad. Estas características son las que lo ayudarán a llevar y guiar a la institución hacia un enfoque de calidad en el cual el principal beneficiado sea el ciudadano.

A continuación se muestra una relación entre una Institución tradicional y su transformación hacia el nuevo entorno, lo nuevo es lo ideal.

<b>COMPARACION DE UNA ADMINISTRACIÓN</b>	
<b>LO TRADICIONAL</b>	<b>LO NUEVO</b>
Estructura piramidal	Estructura plana u horizontal
Comunicación vertical entre los departamentos	La comunicación es de forma horizontal, vertical y en todos los sentidos
Va en busca de objetivos de crecimiento, de mayores beneficios y de más participación	Se va en busca de valores y principios basados en la ética y que vayan de acuerdo a la misión y visión
En el medio ambiente existe una confrontación entre los diferentes sectores; gobierno-ciudadano	Existe una cooperación en el medio ambiente entre los diferentes sectores, los cuales se enfocan al beneficio de la sociedad
Se actúa en forma reactiva hacia la solución de problemas	Se actúa en base a la planificación, el hacer, el actuar y el evaluar
Se tiene un juego en contra de los ciudadanos en el cual la relación es ganar-perder	Se lleva a cabo un juego en el cual las decisiones van a llevar a una relación ganar-ganar con el ciudadano
Las relaciones son de autoridad en donde los funcionarios públicos administran y los prestadores de servicio trabajan	Existe una relación de trabajo en equipo donde todos forman parte del liderazgo; es una asociación.
Solo piensan unos cuantos genios en la institución	Todos piensan y participan en la mejora continua

<b>COMPARACION DE UNA ADMINISTRACIÓN</b>	
<b>LO TRADICIONAL</b>	<b>LO NUEVO</b>
Se administra a la gente	Se administra con base en el liderazgo y en los procesos
Las decisiones se basan en la delegación de autoridad y de responsabilidad a los servidores públicos	Se concede responsabilidad de toma de decisiones a todos los miembros de la institución
Si el sistema falla, es necesario encontrar al culpable	Si el sistema falla, es necesario analizar el proceso
El cambio se basa en volver a empezar y no considerar los logros hechos	El cambio se basa en construir sobre lo que se a edificado
Existe la creencia de que si se obtiene calidad, los costos aumentan y se realizan las cosas en mayor tiempo	Lo nuevo es pensar en una relación, en la cual a mayor calidad, menores costos y menor tiempo
La mejora se da, dejando las cosas que funcionan bien como están	La mejora se da, cambiando lo que si funciona para ver si funciona mejor

Para poder llegar a este tipo de institución es necesario fomentar y mantener las relaciones interpersonales, por lo que los funcionarios y servidores públicos deberán considerar aspectos como:

- Verter elogios con mesura y apreciaciones honradas de las cualidades de los demás.

- Permitir que los demás salven su prestigio.
- Elogiar todos los progresos hasta el “menor”.
- Alentar a los demás y hacer que los defectos parezcan fáciles de corregir.
- Demostrar respeto por las opiniones ajenas.
- Interesarse auténticamente por los demás.
- Ser un buen oyente, alentar a los demás a hablar de si mismos.
- Hablar siempre de lo que interesa a los demás.
- Hacer que la otra persona se sienta importante y halagarlo sinceramente.

### **2.14.13 La gestión municipal**

En el Diccionario de la Lengua Española encontramos la definición de gestión como “Acción y efecto de gestionar”,<sup>93</sup> por lo que nos remitimos a definir gestionar a saber:

---

“Ocuparse de la administración, organización y funcionamiento de una empresa, actividad económica u organismo.”<sup>94</sup>

*La gestión municipal es una actividad, consistente en encargarse de la administración, organización y funcionamiento del Municipio, a efecto de lograr los objetivos establecidos en los respectivos documentos de gobierno municipal.*

## **2.15. El desarrollo municipal**

### **2.15.1 El Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal**

El reto de nuestro sistema federal radica en construir:

- Municipios: autónomos, fuertes y bien respaldados por estados y Federación.
- Estados: soberanos y prósperos, con poderes federales garantes de la unidad y la equidad de los mexicanos.
- Estado Mexicano: que será uno de derecho, social, democrático y federalista; guiado por gobiernos comprometidos con las aspiraciones ciudadanas, sustentados en una coherente y corresponsable arquitectura constitucional y legal, subsidiaria y solidaria, que opere con base en relaciones y acuerdos auténticamente federalistas y que procure el bien común, así como el respeto a las autonomías estatales y municipales.

Ello, para asegurar la transición exitosa del centralismo a un Auténtico Federalismo subsidiario, solidario y corresponsable, mediante una profunda descentralización política, el impulso de relaciones gubernamentales auténticamente federalistas basadas en el respeto recíproco y la cooperación, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la función pública, la transparencia, rendición de cuentas y la participación ciudadana en los tres órdenes de gobierno.<sup>95</sup>

<sup>93</sup> Diccionario de la lengua española (DLE), vigésimo tercera edición, 2014., [en línea]. Disponible. <http://dle.rae.es/?id=JAQjind> Consultado el 03 de marzo de 2016. 07:32 P.M.

<sup>94</sup> Diccionario de la lengua española (DLE), vigésimo tercera edición, 2014., [en línea]. Disponible. <http://dle.rae.es/?id=JAQjind> Consultado el 03 de marzo de 2016. 07:33 P.M.

En México existen organismos encargados de propiciar el mejoramiento de los municipios entre los cuales destaca en Instituto Nacional para el Federalismo y el desarrollo municipal.

a) Origen:

Con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y con el propósito de consolidar un Auténtico Federalismo en México, el 30 de julio de 2002 el Poder Ejecutivo Federal creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, antes Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN).

b) Misión:

Orientar y coordinar las acciones de los tres ámbitos de gobierno para diseñar e implementar políticas públicas, programas y servicios que fortalezcan las relaciones intergubernamentales subsidiarias, e impulsen el desarrollo equilibrado de Estados y Municipios en beneficio de la ciudadanía.<sup>96</sup>

c) Visión:

México está constituido por órdenes de gobierno subsidiarios y solidarios, que procuran el bienestar de la sociedad mediante una efectiva distribución de atribuciones, adecuados mecanismos de coordinación, y eficaces líneas de comunicación entre ellos. Los Municipios cuentan con la suficiente capacidad para diseñar e implementar políticas orientadas a las necesidades de la ciudadanía, la cual se encuentra organizada y participa activamente en los asuntos de interés colectivo. Los Estados son soberanos y rectores de su propio desarrollo. La Federación fomenta la subsidiariedad e impulsa el desarrollo equilibrado entre los Estados.<sup>97</sup>

d) Naturaleza jurídica:

---

<sup>95</sup> Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1TMH7Nd>  
Consultada el 27 de febrero de 2016. 08:00 P.M.

<sup>96</sup> Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1LRiLLS>  
Consultada el 27 de febrero de 2016. 08:05 P.M.

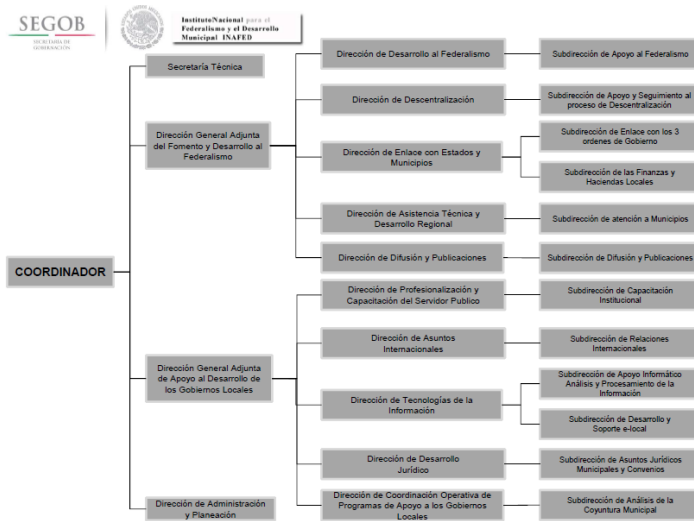
<sup>97</sup> Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/21xWYVY>  
Consultada el 27 de febrero de 2016. 08:10 P.M.

El INFEDEM es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.<sup>98</sup>

e) Objeto:

Formular, conducir y evaluar las políticas y acciones de la Administración Pública Federal en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal.<sup>99</sup>

f) Estructura: estudiar el siguiente organigrama.



g) Recursos financieros:

Recursos presupuestales fijados por la Secretaría de Gobernación, aportaciones derivadas de acuerdos o convenios suscritos con dependencias y entidades de la administración pública federal, entidades federativas, municipios o delegaciones, instituciones académicas o de investigación nacional, además de ingresos o bienes recibidos de cualquier otro medio legal.<sup>100</sup>

<sup>98</sup> Capítulo XV Sección II artículo 72 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación

<sup>99</sup> *Ídem.*

<sup>100</sup> Capítulo XV Sección II artículo 74 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación



h) Dirección: el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal contará con un Coordinador con nivel jerárquico de Jefe de Unidad nombrado y removido por el Secretario de Gobernación.<sup>101</sup>

El Instituto cuenta además con un Consejo Consultivo presidido por el subsecretario de gobierno de la Secretaría de Gobernación, el cual sesionara una vez al año de manera ordinaria y extraordinariamente cuando lo convoque su presidente.

El Consejo Consultivo se integra además por especialistas en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal que representen los ámbitos federal, estatal y municipal de gobierno así como sectores social y privado involucrados en la materia.

i) Funciones esenciales:

Asesoría y evaluación del proceso de construcción de un Auténtico Federalismo.

El INAFED es una instancia dirigida a:<sup>102</sup>

- Establecer los procedimientos de planeación, enlace, comunicación y acuerdo, que permitan la coordinación adecuada de las políticas públicas, estrategias y acciones en el ámbito del federalismo.

- La formulación de propuestas, buscar el establecimiento de un marco legal adecuado para el Auténtico Federalismo y la coordinación de relaciones intergubernamentales apegadas al marco constitucional.

- Ser la instancia responsable de conducir, promover, coadyuvar y, en su caso, llevar a la práctica, los proyectos establecidos dentro del Programa Especial para un Auténtico Federalismo, promoviendo la coordinación de diversas instancias federales y locales para la consecución de la descentralización política, el fortalecimiento de los gobiernos locales, las relaciones intergubernamentales

---

<sup>101</sup> Capítulo XV Sección II artículo 75 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación

<sup>102</sup> Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1TMH7Nd> Consultada el 03 de marzo de 2016. 08:13 P.M.

solidarias y subsidiarias, así como de la transparencia y la rendición de cuentas de los tres órdenes de gobierno.

- Abrir los espacios permanentes de participación para los gobiernos estatales y municipales, legisladores, académicos, organismos sociales y sociedad en general, para la formulación y aplicación conjunta de las tareas necesarias para la construcción de un Auténtico Federalismo.

### **2.15.2 Los Centros Estatales de Desarrollo Municipal**

El impulso al federalismo en un país estructurado política y administrativamente como el nuestro es un apartado que debemos fomentar para evitar distorsiones sistemáticas que fomenten una concentración inexacta de poder. Es tarea de los tres niveles de gobierno establecer sistemas de pesos y contrapesos para equilibrar las atribuciones de sus respectivos niveles de gobierno, los ejecutivos estatales coordinados con el INAFED dieron origen en cada entidad federativa a un Centro Estatal de Estudios Municipales conocidos como Coordinaciones, Vocalías o Centros Estatales de Desarrollo Municipal.

#### a) Finalidad:

- Sea cual sea la denominación que adopten tienen la finalidad de ser los interlocutores de los Municipios con el Estado y la Federación.

- Aprovechar tecnología y experiencia en materia de administración y gobierno municipal

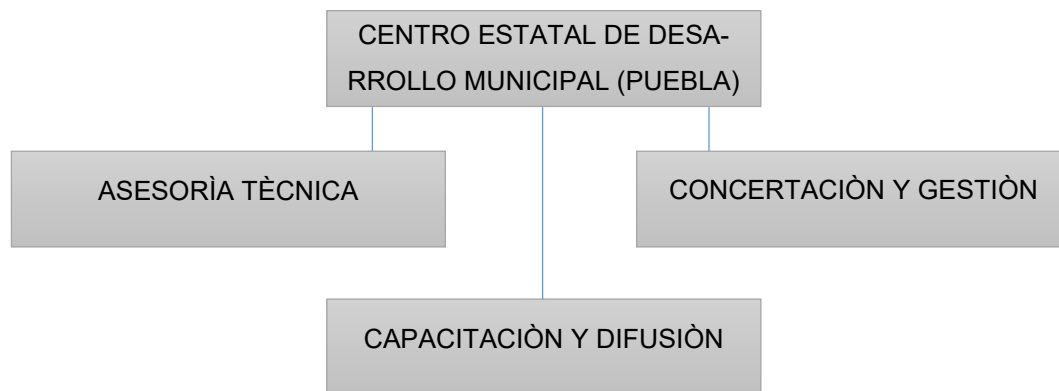
#### b) Características:

- Creados por decreto del gobernador de la entidad.
- Depende del ejecutivo local quien establecerá el presupuesto a destinar para el organismo.

- Desconcentración respecto del INAFED solo se vincula a él por medio de un Convenio de coordinación y colaboración.

#### c) Estructura:

Cada Centro Estatal de Desarrollo Municipal se supedita a la importancia que cada Entidad y en particular cada ejecutivo en turno preste al organismo, otorgándole o disminuyéndole recursos y funciones lo que trae como consecuencia que algunos centros tengan más importancia y proyección que otros, un ejemplo de buena atención prestada a este organismo lo tenemos en el Estado de Puebla en donde su Centro Estatal de Desarrollo Municipal se ha estructurado de la siguiente manera:



d) Función:

Como se mencionó anteriormente las funciones encomendadas a estos organismos dependerá de la importancia que se le dé en cada entidad, pero generalmente se pueden resumir en tres grandes apartados:

1.- Asesoría técnica; obras públicas, hacienda municipal, servicios públicos, en general administración pública y realización de proyectos que impliquen beneficios a la comunidad.

2.- Capacitación y difusión; capacitación a servidores públicos para un mejor desempeño de sus funciones, difusión de sus actividades para lograr una mejor coordinación y fortalecer el desarrollo municipal.

3.- Concertación y gestión; promover convenios para la realización de obras y servicios públicos con la participación de las comunidades.

### **2.15.3 Asociaciones de presidentes municipales y Ayuntamientos**

En tiempos recientes la figura jurídica de la Asociación Civil ha tomado especial importancia por la factibilidad para realizar actividades de la más distinta índole sin mayores complicaciones. Los presidentes municipales no podían quedarse atrás por lo que se han creado diversas asociaciones que agrupan a presidentes municipales y Ayuntamientos generalmente teniendo como base las filiaciones políticas del partido del que surgieron sus candidaturas.

Estas agrupaciones tienen en general el objetivo de unir esfuerzos entre las autoridades municipales que comparten una misma ideología política y que por ende sus programas de acción suelen contener propuestas semejantes.<sup>103</sup>

Independientemente de los intereses de cada corriente política la finalidad de organizaciones debe ser *operar como herramienta de coordinación y vinculación para llevar a cabo iniciativas de manera conjunta en beneficio de los gobiernos municipales*, por esto recientemente se han constituido asociaciones que no tienen como base la filiación política de cada alcalde o integrante del Ayuntamiento sino la finalidad anteriormente expuesta, como ejemplo tenemos a la Asociación Nacional de Alcaldes A.C. que agrupa a presidentes municipales de todo el país cualquiera que sea su filiación política.

Propongo un modelo que sería bastante útil en la formación estructural de estas organizaciones:




---

<sup>103</sup> QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 150.

Finalidad: La Asociación Nacional de Ayuntamientos A.C. tendrá la finalidad de operar como herramienta de coordinación y vinculación para llevar a cabo iniciativas de manera conjunta en beneficio de los gobiernos municipales

- Estructura: la Asociación se estructurara por un Consejo Consultivo, un Consejo Administrativo y los Socios.

a) Consejo Administrativo: conformado por cinco consejeros electos para un periodo de dos años por la mayoría del pleno presente en sesión electiva, entre los consejeros electos elegirán un presidente, un secretario general, las consejerías de asesoría técnica, capacitación y difusión así como concertación y gestión, los miembros del Consejo Administrativo necesariamente tendrán que ser afiliados a la organización. El Consejo Administrativo será el órgano ejecutivo de la organización.

b) Consejo Consultivo: conformado por cinco consejeros electos para un periodo de cuatro años por la mayoría del pleno presente en la sesión electiva, serán especialistas en la materia municipal, con experiencia en la administración pública, no necesariamente tendrán que ser afiliados a la organización.

c) Socios: necesariamente alcaldes o miembros de algún ayuntamiento, su membresía será de tres años, excepto cuando sea parte del consejo administrativo cuya membresía se extenderá hasta terminar su encargo.



**PARTE II**  
**LA PROPUESTA**





## CAPÍTULO III.

# GESTIÓN MUNICIPAL “UN MODELO ADMINISTRATIVO EMPRESARIAL”

*“El Municipio no es otra cosa que una gran empresa, pero más compleja de lo común, más conflictiva de lo normal y con una gran expectativa de crecimiento., por la sencilla razón de que tiene en sus manos el destino de miles de ciudadanos”. Marcos Bautista.*

### 3.1 La nueva gestión municipal

#### 3.1.1 Financiamiento del poder público

Es bastante frecuente escuchar “NO HAY RECURSOS” ante una petición por parte de los ciudadanos a las administraciones municipales de una obra o servicio público. Sin embargo, esta frase no hace más que poner en evidencia la falta de capacidad de administración y gestión por parte de los funcionarios. Recientemente investigando acerca de los mecanismos en que el Municipio puede financiarse para ejecutar las acciones tendientes a satisfacer las necesidades de la ciudadanía; llegue a la conclusión de que sería improductivo en este apartado reiterar las formas tradicionales mediante las cuales puede allegarse de ingresos. Las mencionamos a detalle en el apartado de Hacienda Municipal (ingresos ordinarios, extraordinarios y otros diversos recursos en favor de los Municipios), me parece más interesante mencionar a esta altura de la investigación algunas de las novedosas formas de financiamiento que recientemente se están poniendo en práctica por algunos Municipios y que podrían revolucionar la manera en como la municipalidad lleva a cabo su cometido (proporcionar a la ciudadanía servicios públicos de calidad).

### Mecanismos no Tradicionales de Financiamiento Municipal.

La municipalidad es la institución gubernamental que materializa el primer contacto ciudadano-gobierno. Aunque es una institución tan cotidiana para nosotros hemos descuidado mucho el explorar innovaciones para fortalecer este nivel de gobierno. Aquí presento algunas propuestas sencillas en materia de financiamiento municipal.

#### Optima Energía y su “Contrato sobre Resultados.”

Óptima Energía es una empresa que ha puesto en práctica un sofisticado modelo de negocios de alto potencial social y ecológico y que sobre todo contribuye a reducir las posibilidades de corrupción gubernamental.

Óptima Energía ofrece a los gobiernos municipales instalar gratuitamente un nuevo sistema de alumbrado, con una tecnología mucho más moderna y duradera que la existente, que produce ahorros de hasta 60% en electricidad, a cambio de un pago calculado con base en lo que la municipalidad ahorre en energía eléctrica. Este sistema funciona desde el primer mes, por ejemplo si el gasto eléctrico del Municipio baja de 100 a 40 pesos el Municipio deberá pagar a Optima Energía 45 pesos por mes y se queda con un ahorro de 15 pesos mensuales que puede utilizar para construir puentes, escuelas, hospitales, etc. Este ahorro se traduce en un ingreso directo a las arcas municipales (financiamiento no tradicional), además con este sistema se combate la corrupción, pues la empresa es la encargada de hacer la inversión, dar el servicio y mantenimiento a las instalaciones por lo que no hay lugar para que los políticos paguen sobrepagos y paguen sobornos. Por lo anterior el esquema implementado por Optima Energía puede constituir un vehículo que brinde soluciones de eficiencia energética al sector público, esta empresa funciona bajo el modelo de “contrato sobre resultados” en el cual:

Es responsable del 100% de la inversión requerida, de la generación de los ahorros y del mantenimiento de las instalaciones durante la vida del proyecto.

El cliente –sin necesidad de hacer una inversión inicial- será capaz de implementar la solución de eficiencia energética sin asumir ningún riesgo financiero o técnico.

Con este esquema, los clientes generaran flujo positivo de efectivo desde el primer mes de operación y durante toda la vida del contrato.<sup>1</sup>

Las ciudades no solo ahorran dinero, sino que reciben gratuitamente equipos de alumbrado mucho más modernos, con tecnología LED, que dan más luminosidad. Asimismo, los nuevos equipos de alumbrado duran 18 años más que los actuales, y son mucho más ecológicos, asegura Gómez Junco.<sup>2</sup> (Presidente de la empresa), quien además menciona que las lámparas LED son más ecológicas que las viejas lámparas de luz amarilla que tienen una duración de dos años y contienen mercurio que al desecharse contamina el suelo, con este sistema (luz blanca LED) menciona Gómez Junco; las ciudades están mejor alumbradas y se reduce la delincuencia, pues la luz blanca facilita la toma de videos en las calles, el reconocimiento de placas y el reconocimiento facial.<sup>3</sup>

¿Interesante no?, vale la pena estudiar esta alternativa a tener que seguir escuchando vergonzosos rescates de municipios<sup>4</sup> por estar endeudados en servicios tan básicos como la luz eléctrica.

Esta alternativa de financiamiento municipal es bastante innovadora y es natural que genere dudas, sin embargo es urgente que los gobernantes busquen alternativas para ofrecer mejores servicios a la ciudadanía. Es esa búsqueda donde el funcionario puede optar por implementar nuevos modelos. ¿Cómo asegurarse de funcionen correctamente?, o que no sean mecanismos fraudulentos que busquen lesionar al nivel de gobierno, pues muy fácil, el área de planeación deberá investigar a detalle orígenes, misión, visión y proyectos de estas organizaciones, situación fiscal, e historial de clientes, contactar al organismo y pedir un estudio diagnóstico para ver si es factible implementar el proyecto, en realidad

---

<sup>1</sup> Página Electrónica. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/217gLLF> Consultada el 21 de febrero de 2016. 12:05 P.M.

<sup>2</sup> OPPENHEIMER, Andrés, *Crear o Morir*, “La esperanza de América Latina y las cinco claves de la innovación”, Tercera reimpresión, Penguin Random House Grupo Editorial, México, 2015, p. 266.

<sup>3</sup> Ver Página Electrónica. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/217iyQX> Consultada el 21 de febrero de 2016. 12:18 P.M.

<sup>4</sup> Ver Página Electrónica. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1mOe63g> Consultada el 21 de febrero de 2016. 12:32 P.M.

no es tan difícil, empresas que ofrecen este tipo de proyectos tienen ya una amplia trayectoria, tal es el caso de Optima Energía, fundada en 1988 y que en sus inicios se dedicará al desarrollo, fabricación y comercialización de sistemas solares.<sup>5</sup>

Alternativas para mejorar las condiciones de los Municipios existen, ¿entonces qué es lo que hace falta?, lo resumo en una sencilla frase: *“Menos políticos y más técnicos en la administración de la municipalidad.”*

### La bursatilización del Municipio

El Municipio no es otra cosa que una gran empresa, compleja, conflictiva y de magnitudes como pocas, con el objetivo fundamental de satisfacer necesidades de una colectividad cada vez más exigente. Los tiempos de parálisis en la dinámica municipal no pueden continuar, las exigencias nos han rebasado, el momento oportuno de ejercitar el enunciado de la autonomía es ahora. El munícipe tiene la obligación de poner en marcha sofisticados modelos de negocios para asegurar la liquidez oportuna que requieren las demandas de infraestructura, servicios públicos y programas sociales de la colectividad.

El objeto de este apartado no es delimitar con lujo de detalles los aspectos técnicos que se requieren para poner en marcha esta sofisticada figura (en su momento si el munícipe desea incursionar en este tipo de esquema se allegará de estudios técnicos detallados para tales efectos, materia de otro tipo de investigaciones ya existentes), incluso sería hasta cierto punto imprudente hacerlo, cuando la finalidad que se persigue es despertar en el interés de quien dirige la municipalidad para situarse fuera de su zona de confort e insertarse a explorar conceptos novedosos que persigan una sola finalidad: satisfacer las demandas colectivas.

---

<sup>5</sup> Página Electrónica. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1T04Hri> Consultada el 21 de febrero de 2016. 12:40 P.M.

Situándonos en el supuesto en que la municipalidad requiere encontrar mecanismos idóneos para asegurar dotar al Municipio de obra pública, aquí les presentamos una alternativa interesante que vale la pena estudiar; la bursatilización del Municipio.

El hablar de bursatilización hace indispensable definir los términos bursátil, valor y derecho bursátil, el primero concepto económico empleado para designar a todo aquello perteneciente o relativo a la bolsa de valores, a las operaciones que en ella se hacen y a los valores cotizables, índices, entre otras cuestiones.<sup>6</sup> El segundo es un título representativo de bienes y/o derechos que se comercia en la bolsa por ejemplo CETES, acciones, obligaciones, certificados de participación ordinaria.<sup>7</sup> Por último el Derecho Bursátil es el derecho aplicable al mercado de valores.<sup>8</sup>

Pero en concreto que implica burzatilizar. La monetización o bursatilización son conceptos utilizados indistintamente para referirse a cierto tipo de estructuras financieras sin embargo el monetizar tiene un sentido más general y se refiere a la acción de dar curso “como moneda” a efectos pecuniarios que no lo son. Es decir se trata de convertir en valores o en otros instrumentos de rápida realización, derechos al cobro que de otra forma pertenecerían solo a su titular original y que no serían realizables en numerario sino hasta sus respectivos vencimientos. Por su parte, el término “bursatilización”, más comúnmente usado en la industria, se refiere concretamente a estructuras en las que los derechos al cobro respaldan la emisión de valores que se colocan en los mercados bursátiles. En pocas palabras la monetización o bursatilización implica usar los derechos al cobro para permitir la emisión de valores en los mercados (bursatilización propiamente dicha) o la contratación de créditos u otro tipo de operaciones financieras (monetización en su sentido más amplio).

---

<sup>6</sup> Ver Diccionario de la lengua española (DLE), vigésimo tercera edición, 2014., [en línea.] Disponible. <http://dle.rae.es/?id=6KBIRto> Consultado el 07 de marzo de 2016. 10:37 P.M.

<sup>7</sup> BAUTISTA HERNANDEZ, Marcos, Apuntes de Derecho Bancario y Bursátil, sin ed., sin Ed., México-D.F.-C.U., abril de 2009, p.31.

<sup>8</sup> *Ídem.*

La mayoría de los recursos obtenidos por la contratación de los créditos o la emisión de valores después de hacer ciertas retenciones para constituir reservas son entregados a la empresa generadora de los derechos al cobro de forma que le permiten recibir el valor presente de los flujos futuros. Los flujos futuros, por el contrario, permanecen afectos al pago de los financiamientos contratados o de los valores emitidos. El monto de la emisión y colocación generalmente refleja el valor presente de los flujos futuros a financiar.<sup>9</sup>

Aclarados los puntos anteriores sale a tono la siguiente interrogante ¿cómo financiarse en la bolsa?

Todas las empresas constituidas legalmente en México en el extranjero pueden listar sus valores sin restricción respecto al tipo de sociedad en la que estén constituidas, siempre y cuando cumplan con los requisitos aplicables al tipo de valor que se deseen emitir.

El proceso inicia cuando las empresas tienen necesidades de financiamiento y buscan opciones con mayores beneficios que las fuentes de financiamiento tradicionales.

El camino en México comienza con hacer el enlace respectivo a la BMV que te asesorará para cumplir con los requerimientos necesarios tales como contar con un gobierno corporativo, procesos de institucionalización y normas internacionales de información financiera. Además se requiere contar con la asesoría de un intermediario (casa de bolsa), que le permitirá a la empresa definir mejor la estructura de emisión, pasos a seguir y requisitos de listado, para realizar la oferta de valores en el mercado, además si se trata de emitir deuda, la empresa deberá elegir una calificadora de valores, que medirá la probabilidad que una entidad cumpla con sus obligaciones financieras. Además de esto se deberá presentar una solicitud de inscripción a la BMV y a la CNBV donde se realiza un análisis legal, financiero, corporativo, de negocios y estructura para autorizar la emisión de valores en el mercado. Una vez en este punto la organización está en

---

<sup>9</sup> Ver Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1L7MKV3> Consultada el 07 de marzo de 2016. 10:50 P.M.

aptitud de promover y vender los valores; se crearán presentaciones de promoción, se presenta la compañía al público inversionista clave y es importante señalar que para mantener la emisión la empresa deberá cumplir con los requisitos básicos y normas que señala la normatividad vigente de la CNBV y la BMV de acuerdo al tipo de instrumento listado.<sup>10</sup>

Sin embargo a la BMV no solo se recurre a efecto de conseguir financiamiento, sino también con la finalidad de invertir en instrumentos no tradicionales con el objetivo de obtener rendimientos mayores a los comunes.

Es aquí donde es conveniente aclarar la interrogante siguiente; ¿Cómo participar en la bolsa? que va ligada estrechamente a la anterior, pues al existir un sujeto que requiere financiamiento, necesariamente debe existir una contraparte interesada en invertir.

Cualquier persona física o moral de nacionalidad mexicana o extranjera puede invertir en los valores (de capitales o deuda) listados en la Bolsa.

El proceso comienza cuando un inversionista está interesado en comprar o vender algún valor listado en la Bolsa. En primera instancia, dicho inversionista deberá suscribir un contrato de intermediación con alguna de las casas de bolsa mexicanas.

A continuación se explica el proceso de compraventa de acciones en la Bolsa Mexicana:<sup>11</sup>

1.- PARTE A: analiza la posibilidad de invertir en el mercado accionario de la Bolsa Mexicana de Valores.

PARTE B: decide vender 1,000 acciones de la empresa X, que adquirió hace tiempo.

2.- PARTE A: consulta a un promotor de una casa de bolsa, juntos analizan distintas opciones de inversión con base en amplia información financiera y de mercado disponible. Una vez analizadas las alternativas, A, solicita a su promotor

---

<sup>10</sup> Ver Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1U0drMB> Consultada el 07 de marzo de 2016. 10:55 P.M.

<sup>11</sup> Ver Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/21OWhUP> Consultada el 07 de marzo de 2016. 10:50 P.M.

que le proporcione la cotización de mercado para adquirir acciones de la empresa X, y establece una relación contractual (contrato de intermediación) con la casa de bolsa.

PARTE B: instruye a su promotor para vender, en la Bolsa Mexicana de Valores, 1000 acciones de la empresa X, a precio de mercado.

Una vez realizado esto, los ejecutivos de cuenta utilizan los sistemas electrónicos de difusión de información bursátil de la BMV para obtener la información sobre los mejores precios de compra y venta para las acciones X, le informan a sus respectivas partes.

3.- PARTE A: tomando en cuenta lo que ya conoce sobre la empresa X, y después de conversar con su promotor, instruye a la casa de bolsa a través de su promotor, para adquirir 1000 acciones de la empresa X, a precio de mercado. B; instruye a su promotor para vender en la BMV, 1000 acciones de la empresa X, a precio de mercado.

Los promotores ingresan en los sistemas de sus casas de bolsa respectivas, las características de las órdenes de A y B. Las órdenes de compra y venta son entonces ingresadas por los operadores de las casas de bolsa al Sistema Electrónico de Negociación, Transacción, Registro y Asignación del Mercado de Capitales (MONET).

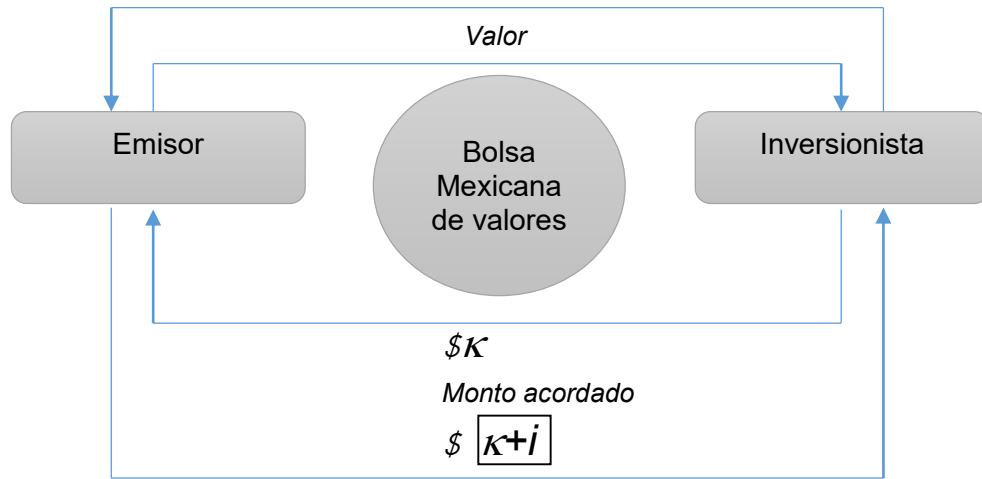
Una vez cerrada la operación en la BMV, A y B, son notificados, y la Bolsa informa a todos los participantes en el mercado sobre las características de la operación, a través de los medios electrónicos e impresos dispuestos para tal efecto.

Tres días hábiles después de haberse concertado la transacción, el depósito central de valores de México (S.D. Indeval), previa instrucción de la casa de bolsa vendedora, transfiere los valores accionarios de la cuenta de la casa de bolsa vendedora a la cuenta de la casa de bolsa compradora; y el importe correspondiente a la transacción es transferido de la casa de bolsa compradora a la casa de bolsa vendedora.

4.- PARTE A: liquida a su casa de bolsa el importe correspondiente a la operación de compra, incluyendo una comisión previamente pactada.



PARTE B: recibe de su casa de bolsa el importe correspondiente a la operación de venta, menos una comisión previamente pactada.



Una vez que desahogados los puntos anteriores es momento de interrelacionar esta información con la dinámica municipal; el Municipio en su estructura es muy similar a una organización (empresa) tradicional, por lo que puede participar de esquemas financieros destinados a estas, ya desde hace años las entes públicas (Estados principalmente), se han interesado por este tipo de mecanismos, sustentados sobre la base de "pedirle prestado dinero al futuro" para adelantar obras que tanto requiere el desarrollo de las entidades (generalmente Estados y Municipios). La bursatilización constituye una poderosa herramienta de desarrollo con la condición de que el recurso obtenido se aplique con responsabilidad, transparencia y eficiencia, y es que aunque la regulación en esta materia está en construcción, no es pretexto para justificar errores por falta de regulación.

No hay que olvidar que la función esencial del munícipe es cuidar y administrar el patrimonio de la comunidad, de manera que este se acrecenté y sea suficiente para la satisfacción de las necesidades colectivas. Estos esquemas de financiamiento (bursatilización del Municipio en su aspecto pasivo y activo, contratos sobre resultado, etc.) constituyen alternativas que les pueden permitir tener un margen de maniobra financiera a los Municipios que recibieron deudas que les imposibilitan tener un gasto desahogado en sus programas de obra pública.

Finalmente después de haber explicado a grandes rasgos que es burzatilizar y luego ligarlo con la gestión municipal es preciso hacer algunas recomendaciones a los Municipios;

Como primer punto es recomendable que la búsqueda de nuevos mecanismos de financiamiento los realicen directamente el nivel de gobierno municipal y no otro, pues bastantes veces los dirigentes municipales son enganchados por funcionarios de otros niveles de gobierno para comprometer a sus comunidades que lejos de beneficiarse con estos mecanismos resultan dañados en sus finanzas.

Una segunda recomendación es analizar a detalle estos mecanismos de tal manera que se adapten a las posibilidades municipales sin que haya una posible erosión a los recursos de la comunidad, indispensable es hacer un estudio detallado para saber si el mecanismo es candidato para funcionar en la comunidad, no olvidemos que existen esquemas perfectos, pero que también pueden fallar en ciertas comunidades ya que al implementarse no se contemplaron factores peculiares que pueden presentarse en cierto tipo de localidades., hay que contemplar todo tipo de factores adicionales para disminuir el riesgo de fallar.

Finalmente es preciso señalar que las entidades públicas han explotado el recurso de la burzatilización de cierto tipo de impuestos (burzatilización en su aspecto pasivo) para financiar generalmente obras de infraestructura, sin embargo no hay que olvidar que existe la herramienta de burzatilizar en su aspecto activo, como un instrumento de inversión para acrecentar el patrimonio municipal. En este punto la clave consiste en incursionar en novedosos esquemas de financiamiento pero no sin antes analizarlos con el personal ampliamente calificado y hechos los procedimientos correctos (aprobación por el cabildo, notificación a la legislatura, encuadramiento en la legislación correspondiente –normatividad respecto a deuda por ejemplo–, etc.), todo lo anterior con la finalidad de no incurrir en ilícitos, no poner en riesgo el patrimonio municipal y sobre todo no defraudar la confianza ciudadana depositada en un equipo de gobierno encargado de la gestión.

### 3.1.2 El Modelo de Municipio Empresa

Antes de plantear el desarrollo del Modelo es conveniente hacer algunas precisiones:

- **Modelo:** para efectos de esta investigación un modelo es un esquema teórico de una realidad compleja, que es elaborado con la finalidad de ser punto de referencia para imitarlo o reproducirlo.

El modelo de Municipio-Empresa es un prototipo de características e instrucciones básicas tomadas de la Administración de Empresas que se articularán sistemáticamente en los procesos de administración gubernamental municipal, para adaptarse en esta dinámica y constituir lo que podría denominarse modelo de Municipio-Empresa que considero puede constituir una serie de postulados generales traducidos en una manera de gobernar con visión empresarial.

- Debido al fracaso de las administraciones municipales en la gestión de sus demarcaciones; se deben buscar fórmulas que corrijan este error y una de ellas puede ser la promoción a que la Administración Pública recurra más a los mecanismos y técnicas aplicadas en el mercado (Planeación Estratégica, Desarrollo Organizacional, Departamentalización Funcional, etc.) que han dado resultados positivos, para buscar el éxito en las gestiones. Una nueva corriente ideológica comienza a surgir en pro de estudiar la aplicación de estos análisis, mecanismos y estrategias en beneficio de optimizar la Administración Pública.

**Planeación Estratégica:** La Planeación Estratégica es una técnica de gestión de las organizaciones proveniente de la administración de empresas, que consiste en la elaboración, desarrollo y puesta en marcha de distintos planes operativos por parte de las empresas u organizaciones, con la intención de alcanzar objetivos y metas planteadas. Estos planes pueden ser a corto, mediano y largo plazo. Es preciso señalar que la Planeación Estratégica no intenta tomar decisiones mirando el futuro, sino respondiendo a determinadas problemáticas del presente.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Ver Página Electrónica. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1BWYT9y> Consultada el 21 de febrero de 2016. 12:40 P.M.

**Desarrollo Organizacional:** El Desarrollo Organizacional es también una técnica de gestión de las organizaciones proveniente de la administración de empresas, que comprende un proceso sistemático y planificado en el que se utilizan los principios de las ciencias del comportamiento para incrementar la efectividad individual y la de la organización. Se hace foco en que la organización funcione mejor a través de un cambio total del sistema. El Desarrollo Organizacional puede centrarse en distintas necesidades o demandas que tenga la empresa, es decir que la atención puede centrarse en mejorar las relaciones humanas, en factores económicos, en las relaciones entre grupos, en el liderazgo, etc. En suma, se centra más en las personas (problemas de eficiencia organizacional, de identificación, de comunicación, conflictos entre grupos, y cuestiones de dirección y jefatura) que en los objetivos y estructuras de la organización: prioriza el lado humano. Por eso, su área de acción es aquella que tiene relación con RR.HH.<sup>13</sup>

**Departamentalización:** La Departamentalización es una técnica de gestión de las organizaciones proveniente de la administración de empresas, comprende la acción de organizar la actividad empresarial por departamentos con el fin de coordinar sus relaciones. Departamento es un área, división o sucursal específica de la empresa donde se agrupan distintas funciones y trabajos que desarrollan las personas asignadas al mismo y en el que una persona desempeña tareas directivas y ejerce su autoridad

Las distintas partes que posee una organización se pueden estructurar de maneras diferentes de acuerdo a los criterios y las variables de base que se constituyan como ejes.

La departamentalización es la actividad de formalizar la distribución del trabajo en departamentos con el fin de coordinar sus relaciones.

Los criterios más utilizados son el funcional, por producto, por cliente, por regiones geográficas y por formas de comercialización.

---

<sup>13</sup> Ver Página Electrónica. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1oCyTfo> Consultada el 21 de febrero de 2016. 01:05 P.M.

El departamento es una consecuencia inmediata de la división de trabajo.<sup>14</sup>

- Para hacer un estudio organizado y no generar confusión sobre la diversidad de aspectos, además con la finalidad de integrar una observación interpretativa del modelo, se hace una diferenciación de niveles de análisis del proceso. Constituyen elementos que ayudarán a entender la implementación de la propuesta en un momento y área determinada y en un grado de profundidad particular. La importancia de la diferenciación de estos niveles radica en que el estudio se puede analizar de una mejor manera, permitiendo afinar mejor la estrategia de investigación y concentrar el estudio en diferentes aspectos con herramientas específicas en cada fase. Sin embargo en la realidad se entremezclan, pero el implementar los parámetros señalados como base permite identificar de manera más sencilla el nivel buscado.

Nivel funcional de la innovación.

Este nivel de innovación se entendería como el llevar a cabo nuevas tareas procesos sin antecedentes (nuevas demandas, dinamismo político, nuevas disposiciones gubernamentales). Nuevos modelos administrativos incorporados, técnicas administrativas, sistemas de control, manejo de presupuesto, personal, la incorporación de infraestructura de manejo de información (equipos de cómputo, archivo, etc.). Así como llevar a cabo ciertas funciones que antes el Municipio no asumía como el manejo de predial, nuevas prácticas de recaudación, financiamiento. Adopción de nuevos sistemas y técnicas en la prestación de servicios.

Nivel operativo y administrativo de la gestión municipal. Logros evaluados por la constatación de incrementos en la eficiencia, productividad, mayor cobertura y menores costos.

Nivel estructural de la innovación.

---

<sup>14</sup> Ver LAGUENS, Julián, La Estructura de las Organizaciones, sin ed., sin Ed, s.a., Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Sistema de Universidad Virtual. Documento [en línea]. Disponible. <http://bit.ly/1Qa9pAb> Consultada el 21 de febrero de 2016. 01:18 P.M.

Busca la aparición de nuevas formas organizativas (un nuevo organismo, una nueva articulación real de los elementos organizacionales, un nuevo orden de referencia para la toma de decisiones -nuevas estructuras de regulación de agentes y agencias de la administración municipal-). Plantea también la observación de iniciativas de reformas reglamentarias, normativas o la creación de nuevos marcos regulatorios. Se buscan nuevas instancias de decisión creadas, su capacidad de incluir nuevos actores y de redistribución del poder de decisión a partir de instancias colegiadas de decisión.

La evaluación de los cambios en este nivel se hace a través de la constatación de la eficacia de las instancias de decisión, funcionamiento real de las mismas y consolidación de nuevos marcos regulatorios.

Nivel comportamental de la innovación.

Referente al ámbito de las expectativas de agentes y grupos implicados, modificación de conductas, nuevos arreglos organizacionales (rearticulaciones en la red de influencias, alianzas y coaliciones en estructuras de poder amorfas y disímbolas entre actores. Nueva cultura organizacional. En este nivel el proceso ha logrado arraigo pleno (incluso en actitudes individuales –probabilidad de consolidación y mantenimiento-).

La evaluación de cambios implica uso de mecanismos complejos de análisis relacionados al clima de negociación y resolución de conflictos, rol desempeñado por la administración municipal como elemento generador de consensos, como estructura de propensión a la cooperación, como símbolo creador de valores de participación y responsabilidad en la ciudadanía, y de valores de compromiso y servicio público en los funcionarios.

Este nivel de estudio requiere entrevistas en profundidad para palpar la verdadera convicción de los diversos agentes.

Nivel relacional de la innovación.

Se buscan cambios en las redes de relación y en las formas y mecanismos de interacción de la administración municipal con su entorno de ciudadanos, agencias y otros niveles de gobierno (diseño e implementación de programas de cogestión entre el gobierno municipal y ciudadanía, percepción de agentes y

agencias externos, acercamiento al nivel de legitimidad que ha generado la administración en turno, capacidad de gestión de recursos que los gobernantes han captado en negociaciones con otros niveles de gobierno.

Es el cambio en la capacidad de interlocución del gobierno en turno lo que se evalúa.<sup>15</sup>

- Este modelo está proyectado desde una perspectiva de arriba-abajo (*top down*), aunque el proyecto inicia desde antes de acceder al poder está diseñado para ser implementado por gobernantes (aunque la implementación se gestiona con anterioridad al acceso a la administración). La atención debe centrarse como un grupo de gobernantes en turno será capaz de generar un proceso innovador que mejore las capacidades de gestión municipal. Nos debe interesar entender cómo se puede construir un buen gobierno a nivel municipal.

- En este modelo proponemos sencillas hipótesis en diferentes aspectos de la administración municipal tratando de anticiparnos a la forma en que responderán en el proceso de experimentación para anticipar su repercusión en la manera en que se realiza la gestión, pero debe quedar en claro que este trabajo solo es una propuesta y puede generar resultados diversos al momento de su implementación dependiendo de varios factores ajenos a esta dinámica.

- Cuando este modelo sea implementado se debe establecer la obligación de integrar elementos documentales además de entrevistas almacenadas en instrumentos digitales, todo organizado en archivos municipales perfectamente estructurados, que sirvan de herramienta para futuras investigaciones, con la finalidad de que el Municipio no se reinvente cada cambio de administración, además el equipo debe estar abierto a grupos de investigadores que observen en situación.

---

<sup>15</sup> Los tres niveles de análisis mencionados son propuestos por Enrique Cabrero Mendoza para estudiar de una mejor manera algunas experiencias de innovación de la gestión en gobiernos locales, estos tres niveles resultan bastante didácticos y útiles en el análisis del modelo que se propone en esta investigación, para abundar en la temática y consultar como fueron utilizados en su investigación

Ver CABRERO MENDOZA, Enrique, La Nueva Gestión Municipal, "Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales", CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.

- Como un dato importante veamos que los manuales de economía y de administración que no se ocupan de la economía del sector público analizan como los individuos toman sus decisiones relacionadas con el consumo, como las empresas toman sus decisiones relacionadas con la producción y cómo funciona el sistema de precios para garantizar que las empresas produzcan los bienes que demandan los consumidores, además de que estudian las técnicas de la administración con la finalidad de hacer a las organizaciones más rentables, eficaces, eficientes y mejor estructuradas. Sin embargo lo anterior va orientado a decisiones individuales (relacionadas con consumo, precio, etc.), sin embargo hay que tener presente que en el sector público las decisiones se toman colectivamente. “Las decisiones colectivas son las que debe tomar la sociedad conjuntamente”,<sup>16</sup> es por esto que el modelo que planteo tiene como un factor determinante para su éxito la participación ciudadana en niveles óptimos.

- Es urgente innovar en materia de gestión en los tres niveles de gobierno, no solo en el municipal. Es conveniente que se promuevan iniciativas para innovar en las que estén involucrados los tres niveles de gobierno, ya que una combinación de iniciativas federales, estatales y municipales generan cambios de gran envergadura, aunque para despegar es suficiente con que colaboren entidades y municipios generando una mezcla óptima para generar un proceso innovador de gran alcance, es decir se trata de una dinámica de interacción de niveles de gobierno e iniciativas, en las que cada fase genere un resultado incremental potenciando las futuras acciones, y multiplicando los efectos.<sup>17</sup>

Por desgracia para que se materialicen esfuerzos colaborativos es necesario que se presenten en los gobernantes (de cualquier nivel de gobierno) un alto grado de civilidad, responsabilidad y compromiso social (cosas que raras veces sucede), que en lugar de dirimir sus diferencias partidistas, se concentren

---

<sup>16</sup> STIGLITZ, Joseph, La Economía del Sector Público, 3ª Edición, Tr. RABASCO, Ma. Esther y TOHARIA, Luis, Antoni Bosch editor, España-Barcelona, 2002, p. 23.

<sup>17</sup> Ver “Santiago Maravatío Guanajuato. Hacia un nuevo arreglo estado-municipio” en: CABRERO MENDOZA, Enrique, La Nueva Gestión Municipal. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1995, pp. 221-224.



en sumar esfuerzos e inquietudes por gobernar de la mejor manera a una población con fuertes carencias y necesidades insatisfechas, y que eleven el valor de la democracia a su más alto significado, “dado que somos un país con demasiadas carencias como para permitirnos usar los recursos y estructuras de gobierno, en disputas partidistas.”<sup>18</sup>

### El modelo de Municipio-Empresa

Es urgente que las agencias administrativas sean eficientes y generen resultados exteriorizados en el aumento de la calidad de vida de los ciudadanos. Es por eso que resulta necesario aislarlas de la dinámica del proceso político. Ya en su tiempo Woodrow Wilson hizo una clara distinción entre la política y la administración: “...la administración yace fuera de la esfera propia de la política”<sup>19</sup> afirmo, los asuntos administrativos no son preocupaciones propias de la política. Es verdadero que la política fija los parámetros para la administración, sin embargo no debe manipular sus oficinas. Con esta clara distinción se puede obtener un equilibrio necesario entre responsabilidad democrática y competencia administrativa.

La problemática de los gobiernos en sus diferentes niveles es cada vez más compleja.

Cada vez es más difícil gobernar de manera empírica (como frecuentemente sucede principalmente a nivel de gobierno municipal), es por eso que se sugieren innovaciones en la tarea de gobernar que posibiliten tener el control estricto de las actividades que se desarrollan en la esfera administrativa para tener gestiones exitosas, el objeto de esta investigación no es hacer una descripción de cada etapa de la gestión; sino sugerir un modelo de Municipio-Empresa

---

<sup>18</sup> CABRERO MENDOZA, Enrique, La Nueva Gestión Municipal. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1995, pags.223-224.

<sup>19</sup> WOODROW, Wilson citado en LOAIZA GALLÓN, Hernando, Estado Gobierno y Gerencia Pública, Universidad Santo Tomas, Colombia-Bogotá, 2004. Pág. 168.  
[En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1OROIDG> Consultada el 02 de marzo de 2016. 08:20 P.M.

que conceptualice formulas generales, las cuales complementadas con un manual de gestión común redunden en mejores resultados en materia eficiencia administrativa.

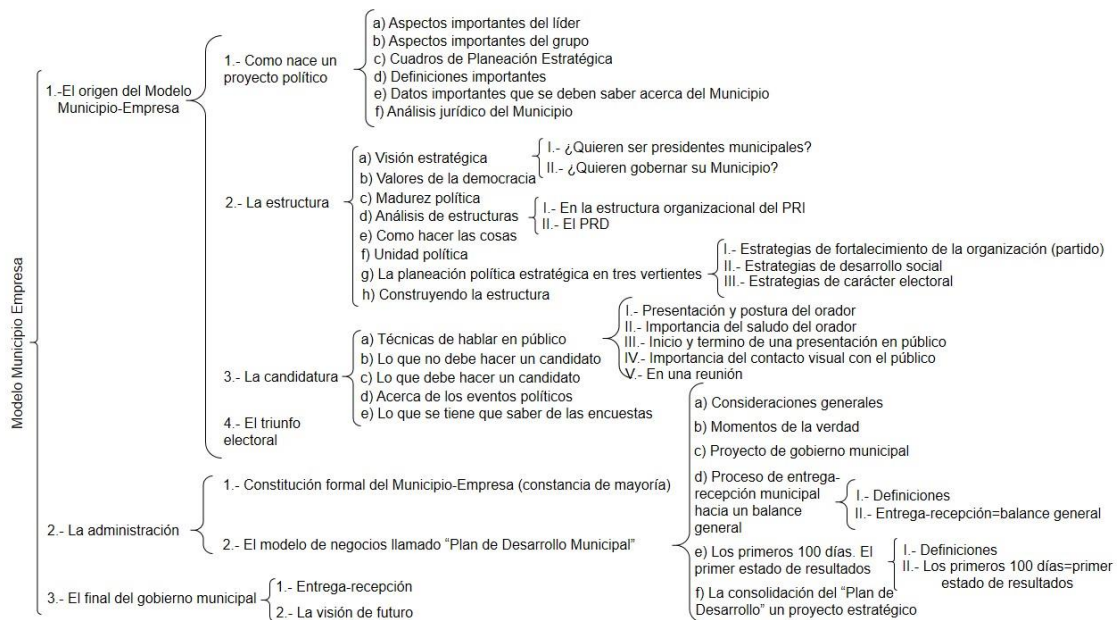
En este modelo se postula que los principios de la gerencia administrativa “principios empresariales” sean permitidos y adaptados a las operaciones del Municipio, para obtener la máxima eficiencia en la utilización de los recursos públicos.

**Momentos del Modelo de Municipio-Empresa:**

Para una mejor dinámica he dividido este Modelo en tres momentos

- El origen del proyecto Municipio-Empresa.
- La administración.
- El final del gobierno municipal.

Debido a que “El Modelo de Municipio-Empresa” se incluyó como un apartado de esta investigación y no como un capítulo completo; se anexa a continuación un mapa conceptual que hace las veces de índice, orientando al interesado a no perder la secuencia conforme va progresando en el desarrollo de los temas.



Iniciemos con el estudio.

## 1.- Origen del proyecto Municipio-Empresa:

### 1.- Como nace un proyecto político.

Un proyecto político nace con una visión y objetivo específico por parte del precursor o precursores (es importante aclarar que la visión de gobernar puede surgir en un primer estadio individualmente o resultado de un consenso en una agrupación), a saber:

- Gobernar (visión) un Municipio (objetivo).
- Hacerlo de manera diferente (Modelo Municipio-Empresa), que traiga como consecuencia beneficio para los ciudadanos.

Una vez que el precursor o precursores tienen definido que quieren cimentar se comenzarán a allegar de elementos necesarios para construir una plataforma y un equipo que sustentara todo el camino a recorrer.

En este recorrido inicial es conveniente que tomen en cuenta la siguiente información en el inicio de sus operaciones (acciones).

#### a).- Aspectos importantes del líder.

- Ser congruente
- Cuidar valores personales (ética, moral, respeto, principios etc.)
- Poseer conocimiento de las causas o acciones.
- Delegar la autoridad y responsabilidad
- Brindar motivación y capacitación constante al grupo
- Saber planear (definir prioridades)
- Saber organizar e integrar los diversos grupos o actores políticos.
- Tener capacidad para dialogar y llegar a acuerdos.
- Saber escuchar a su gente y brindar apoyo cuando sea necesario.

#### b) Aspectos importantes de un grupo.

- Tratar de que se sientan orgullosos por lo que hacen.
- Tener metas compartidas.
- Tener valores compartidos.

- Brindarse apoyo
- Brindarse respeto

c) Cuadros de Planeación Estratégica.

<b>ADMINISTRACIÓN DEL CAMBIO</b>	
Idea, sueño, visión	Ganar la presidencia municipal
Gente idónea	Delegar responsabilidad de acuerdo con las capacidades individuales y motivación
Recursos	Económicos y materiales
Programas	Definir y aplicar las líneas de acción a seguir, midiendo resultados periódicamente.

<b>ADMINISTRACIÓN DEL CAMBIO</b>					
<b>IDEA</b>	<b>GENTE IDONEA</b>		<b>RECURSOS</b>	<b>PROGRAMAS</b>	<b>RESULTADOS</b>
VISIÓN	HABILIDADES	MOTIVACIÓN	ECON-MAT	PLAN DE ACCIÓN	RESULTADOS
SI	SI	SI	SI	SI	CAMBIO
NO	SI	SI	SI	SI	CONFUSIÓN
SI	NO	SI	SI	SI	ANSIEDAD
SI	SI	NO	SI	SI	CAMBIO GRADUAL
SI	SI	SI	NO	SI	FRUSTRACIÓN
SI	SI	SI	SI	NO	ARRANQUES EN FALSO

El primer renglón es ideal para salir adelante, cuando se aplica correctamente la planeación estratégica.

d) Definiciones importantes.

Muchas acciones que determino en este trabajo tienen que ver en gran medida con la "Planeación Política Estratégica", ante esta aclaración, nos obliga a entender perfectamente las siguientes definiciones, por que saber planear significa, definir objetivos, priorizar acciones, delegar responsabilidades, trabajar en equipo, controlar recursos, evaluar etc.

- Planeación: la planeación es una disciplina encargada de formular proyectos con la finalidad de ejecutar acciones estructuradas sistemáticamente para la consecución de un objetivo previamente establecido.

- **Planeación Política:** es una herramienta relacionada con un proyecto político de desarrollo, útil para reducir la incertidumbre respecto a un futuro probable en la sociedad, para lo cual deben establecerse objetivos generales, fijar estrategias de acción, determinar prioridades, seleccionar alternativas de solución, dicho conjunto de actividades debe buscar en su operación la optimización y racionalidad de los recursos con que cuenta.

- **Plan:** intento, proyecto, estructura.

- **Plan Político:** es un instrumento que permite organizar los insumos con que se cuenta en forma racional y definir los objetivos para dar dirección al proceso de desarrollo de la organización política. Un plan está integrado por un conjunto de programas que coordina los recursos financieros, humanos, materiales y tecnológicos.

- **Programa:** serie ordenada de operaciones necesarias para llevar a cabo un proyecto. Está integrado por un conjunto de proyectos, estos son la unidad de planeación que permite cumplir con los objetivos a corto, mediano y largo plazo; un proyecto coadyuva a la realización de los objetivos y acciones de la organización política.

e) Datos importantes que se deben saber acerca del Municipio.

<b>DATOS DEL MUNICIPIO</b>	
Nombre	
Localización	
Extensión territorial	
Colindancias	
Edafología (Tipo de Suelos)	
Clima	
Hidrología	
Flora	
Fauna	
Número de habitantes	
Densidad de población	
Principales actividades de los habitantes	
Población económicamente activa	
Localidades que integran el municipio	
Número de habitantes por localidad	
Tipo de vivienda	

<b>DATOS DEL MUNICIPIO</b>	
Número de escuelas (preescolar, primarias, secundarias, medio superior, superior)	
Rutas de transporte	
Mercados	
Panteones	
Parques	
Rastros	
Centros de salud	
Centros deportivos y problemática	
Templos religiosos	
Problemas de protección civil	
Principales problemas de procuración de justicia	
Principales Problemas de seguridad publica	
Principales problemas de la tenencia de la tierra	
Principales problemas de agua potable y saneamiento	
Principales problemas de drenaje y alcantarillado	
Principales problemas de alumbrado publico	
Principales problemas de electrificaciones	
Principales problemas de limpia y desechos solidos	
Principales problemas de calles y vialidades (guarniciones, banquetas y pavimentación)	

<b>PRINCIPALES INGRESOS MUNICIPALES</b>	
Impuestos	
Derechos	
Aportaciones de mejoras	
Productos	
Aprovechamientos	
Ingresos propios DIF	
Otros ingresos	
Ingresos por financiamiento	
Ingresos municipales derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Fiscal tales como:	
Fondo General de Participaciones mensuales \$ ____ 2005	
Fondo de Fomento Municipal *	
Programa de Apoyo al Gasto de Inversión Municipal *	
Ramo 33	
A) Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) *	

<b>PRINCIPALES INGRESOS MUNICIPALES</b>	
B) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) *	
<b>Gasto de inversión sectorial (GIS) *</b>	

La captación local son los pagos por concepto de impuestos, derechos, aportación de mejoras, productos, aprovechamientos etc.

<b>PRINCIPALES EGRESOS MUNICIPALES (GASTO)</b>	
<b>DENOMINACIÓN</b>	<b>MONTO</b>
Servicios personales	
Materiales y suministros	
Servicios generales	
Transferencias	
Bienes muebles e inmuebles	
Obras públicas	
Inversiones financieras	
Deuda pública	
Erogaciones extraordinarias	

f) Análisis jurídico del Municipio.

Es también obligatorio para el dirigente hacer un análisis del Municipio desde el punto de vista legal, para tener una idea del marco en el que ha de actuar. Lo relativo a la cuestión jurídica del Municipio se analizó con mayor detalle en el capítulo II indispensable para entender esta institución, únicamente a manera de referencia se mencionan aspectos fundamentales a saber del Municipio.

- Concepto:

El Municipio es una institución social, política y jurídica que frecuentemente es base de toda la división territorial, organización política y administrativa de un estado.

La institución municipal tiene un objeto específico; organizar a una comunidad para la gestión de colectiva de sus intereses originados por la interrelación de los miembros de la misma, el municipio estará regido por un ayuntamiento.

- Elementos del Municipio:

- Territorio; el territorio es un espacio físico-geográfico.

El territorio en los Municipios es el elemento físico material, entendiéndose por tal la extensión o ámbito superficial donde se ubica el Municipio, en el que los órganos de la institución municipal ejercen su dominio y el ámbito espacial de validez del orden jurídico municipal.

- Pueblo o población; la población es el elemento humano asentado en el supuesto físico con la voluntad de integrar una entidad política.

La población junto con el territorio y el poder constituyen elementos interrelacionados funcionalmente en una institución de organización social.

En este orden de ideas la población municipal es el conjunto de personas asentadas en el municipio.

- Poder; entiéndase como la capacidad o energía para alcanzar un fin, y el fin del poder municipal es el bien común de la sociedad local.

El poder municipal es esa unidad de acción, de decisión política, que se materializa en las acciones realizadas por el gobierno municipal para alcanzar el bien común de la sociedad asentada en su territorio.

Finalmente es indispensable saber que el artículo 115 representa el eje principal sobre el que gira el marco jurídico del Municipio en México.

Es importante tener una noción de los siguientes aspectos municipales, para los cuales remitimos a los siguientes apartados:

- Funcionamiento de los ayuntamientos: (2.2.3 El ayuntamiento).
- Atribuciones de los ayuntamientos: (2.2.3 El ayuntamiento).
- Suplencia de los miembros del ayuntamiento: (2.7.7 Suplencia de los miembros del ayuntamiento)
- Suspensión y desaparición de ayuntamientos: (2.12.1 Desaparición y suspensión de ayuntamientos.
- Suspensión o Revocación del Mandato de alguno de sus miembros: (2.12.2 Suspensión o revocación del mandato de los miembros del Ayuntamiento).
- (2.12.3 Naturaleza jurídica de la desaparición, la suspensión y la revocación)
- (2.12.4 Causales de procedencia de estos procedimientos)



- Atribuciones de los miembros del ayuntamiento, sus comisiones, autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana: (2.7.4 El presidente municipal), (2.7.6 El síndico), (2.7.5) Los regidores). (2.7.9 Las comisiones de gobierno). (2.7.10 Los auxiliares del gobierno municipal).

- Presidentes municipales: (2.7.4 El presidente municipal).
- Síndicos: (2.7.6 El síndico).
- Regidores: (2.7.5) Los regidores).

El principal problema que tenemos los mexicanos la falta de una actitud propositiva, cimentada en una visión futura.

Los mexicanos sabemos muy poco de hacer política, y es en los Municipios en donde esto se evidencia en su máximo esplendor, las masas están educadas para ser pasivas, para obedecer, y en el mejor de los casos por alguna extraña razón cuando alguien del pueblo llega al poder aprende a hacer política al estilo corporativo, lo que es peor su grupo cercado hace que esto sea un efecto multiplicador trasladándolo a sus regiones. Esta política corporativa se traduce en luchas internas de grupo innecesarias para la integración de las planillas, llegando con ello a un desgaste político sorprendente, que no hace otra cosa que traducirse en derrota electoral, algo importante aún es que muchos de nosotros somos carentes de tolerancia y sensibilidad política, ahora entonces el problema fundamental en los municipios es que no sabemos ponernos de acuerdo con los demás grupos, también es de personas reconocer que muchos de los participantes como candidatos no son honestos consigo mismos midiendo sus capacidades, pues ignoran la alta responsabilidad que representa ser electo popularmente, tienen que entender que participar en las elecciones es tarea de los mejores ciudadanos ( mujeres - hombres ), no con el que más quiera ser dirigente sino el más capacitado, que goce de la aceptación de la gente, con visión futura y que tenga la sensatez de integrar a los compañeros del proyecto. Por otro lado la vieja política corporativa jerarquizada en dirigencias estatales jamás se preocupa en proporcionar elementos estadísticos o estratégicos a las agrupaciones municipales para que puedan resultar triunfadores en las elecciones municipales y además tengan un perfil ideológico y una manera peculiar de gobernar, muchas

veces están en guardia ante los diferentes grupos políticos para apoderarse de los espacios de las planillas y cuando suelen hacer algo, solo les dan indicaciones a los de sus grupos sin importarles la unidad política, porque los intereses de grupo están por encima de los ciudadanos, impulsando a gente que muchas veces son dañinos a los ciudadanos.

Los tiempos actuales nos obligan a buscar la unidad política para ser altamente competitivos y coadyuvar con estas acciones a la apertura y aplicación de un amplio “Proyecto Político Nacional”, que brindara certidumbre y confianza a la mayoría de la sociedad que tanto anhela un verdadero cambio en el país.

El reto pues, está en buscar amplios consensos en la sociedad colocando en el centro de la discusión los problemas que obstaculizan nuestro desarrollo social, solo de esta manera se podrán superar las diferencias que nos orillan a actuar de forma irresponsable, urge que actuemos congruentemente para desarrollar una democracia participativa en la sociedad, que se refleje en un mejor actuar de los pueblos.

Es por eso que propongo un modelo de hacer un proyecto político de gestión que surja desde el forjamiento de la idea de gobernar, que acompañe al (los) precursores (emprendedores) paso a paso proporcionándoles elementos ideológicos, de planeación, estructurales y de gestión.

Los ciudadanos interesados en los asuntos públicos debemos generar las condiciones para cambiar la manera en cómo se hace política los diferentes niveles, las posibilidades de éxito dependen de la integración de varios factores, la unidad política es la base para poder construir una estructura sólida, que se entienda perfectamente que esta unidad es el inicio, el medio y el fin, de este amplio proyecto social; en donde quede bien definida nuestra política y estrategias, tenemos que aplicar en forma conjunta una planeación política, que permita evaluar de manera periódica los avances.

Los tiempos políticos están marcando una línea social que se orienta a fomentar el abstencionismo, puesto que en las ultimas contiendas electorales en los diferente niveles de gobierno se observa que este comportamiento social va en aumento, en tal sentido, es prioritario que los partidos políticos disminuyan su

influencia y las organizaciones se consoliden implementando nuevas formas de relación con la sociedad.

En la política lo más importante es la gente, el objetivo de cualquier agrupación con carácter político debe ser el mejorar las condiciones de vida de la sociedad.

Esta investigación arroja como resultado la imperiosa aplicación de nuevas formas organizadas en la municipalidad, que coadyuven en la creación de una cultura política, capaz de integrar el sentir social en un marco de legitimidad y legalidad que consolide estas estructuras organizadas del Municipio tomando como base la democracia participativa.

La sociedad tiene que madurar políticamente y construir una alternativa política viable para mejorar las condiciones de vida de la gente y mediante la tolerancia construir acuerdos favorables que generen confianza en la gobernabilidad municipal. La sociedad cuenta con personas cuyo valor humano representa visión política, dignidad, capacidad, transparencia y entusiasmo.

Por lo antes citado es que en este tiempo, es fundamental participar con trabajo en equipo, amplia visión, decisión y sobre todo estrategias.

## 2.- La estructura.

Una vez analizados datos importantes plasmados en el apartado anterior es conveniente señalar que la planeación estratégica es la directriz del modelo de municipio-empresa y en base a esta es conveniente tejer una estructura que antes de obtener el triunfo electoral será pieza fundamental para lograr este objetivo y después será protagonista participando en la transformación municipal trascendiendo en un proyecto político a largo plazo.

Al tejer la estructura tomaremos en cuenta la siguiente información:

a) Visión estratégica.

I.- ¿Quieren ser presidentes municipales?

Si es afirmativo, se tiene que implementar la planeación estratégica (tejer una estructura).

## II.- ¿Quieren gobernar su municipio?

Si ha de tomarse la decisión de contender por el cargo antes de tejer la estructura es conveniente que el dirigente o dirigentes realicen una primera reunión con sus familiares, una segunda con amigos de confianza, recordemos que la familia es la base de toda organización comunal y los grandes cambios deben comenzar a gestarse desde esta célula básica de organización social, además recordemos que todos ellos confían y creen en ti (la mayoría de las veces), por lo tanto el esfuerzo del precursor o precursores (emprendedor o emprendedores) debe ser titánico, sin claudicar jamás, muy por sobre todas las cosas se adquiere un compromiso con uno mismo, no se debe de derrumbar la esperanza de la gente que confiara en el proyecto y plasmar su huella en la historia.

En un primer momento el líder o líderes deben plantear líneas de acción, priorizar, programar, planear y aterrizar sus sueños en acciones bien definidas, delegar responsabilidad, midiendo periódicamente los resultados de todo el equipo. Tiene(n) que querer ser mejor(es), honesto(s), trabajador (es), responsable (s), ordenado (s), limpio (s), puntual (es), respetuoso (s) de los demás y respetuoso (s) de normas y reglamentos. Motivar constantemente al equipo e integrar líderes eficaces que compartan el compromiso social y político.

Es importante conocer datos importantes del Municipio, identificar necesidades, carencias y problemáticas sociales, para plantear en cada uno de los problemas, alternativas de solución que sean reales, integrales y que brinden confianza con la sociedad.

### b) Valores de la democracia.

- Dialogo
- Libertad
- Igualdad
- Tolerancia
- Respeto

### c) Madurez política.

Es el estado consiente óptimo de las personas con pleno conocimiento político, sustentado en amplio criterio sobre diferentes situaciones de relación y que se demuestra con claras conductas de respeto a los demás, aceptación de errores propios, trabajo en equipo y de unidad grupal.

En el ambiente político debe existir un estado de conciencia social, de reflexión, de participación activa, de conocimiento profundo de las cosas, el cual se tiene que reflejar en saber discernir, esto significa saber distinguir lo bueno y lo malo, lo que funciona y lo que no funciona, estas acciones fortalecen un proyecto, sobre todo cuando parten de un consenso.

La congruencia política es una acción fundamental de hacer lo que se dice, de tal forma podemos estar convencidos de que esta es una forma que está implícita y hace posible la madurez política.

Si estamos hablando de que la madurez política es algo positivo para fortalecer grandes acuerdos, luego entonces la inmadurez política es un comportamiento contrario que obstaculizara los acuerdos y compromisos; este es el problema fundamental que bloquea los avances en la política, porque carecemos de capacidad para lograrlos, casi siempre se ha dado de la situación de que “ Yo gano y tu quiero que pierdas” los verdaderos acuerdos maduros se reflejan en que “ Yo gano y quiero que tú también ganes” esto nos compromete a trabajar en equipo, poniendo en práctica los valores de la unidad, es urgente que compartamos objetivos, metas y proyectos, porque en la medida de que aprendamos a compartir nos hará mucho más fuertes ante cualquier adversidad Política.

Frecuentemente, no se tiene la capacidad para construir grandes acuerdos que nos proporcionen verdaderos proyectos sociales, esto se debe en gran medida a que carecemos de madurez política que implica el no ser responsable de nuestras propias acciones.

#### d) Análisis de Estructuras.

I.- En la estructura organizacional del PRI;

Las decisiones son verticales o centralistas, estas determinaciones son muy propias y caracterizan a este organismo político, en este análisis se puede encontrar tres diferentes tipos de personas:

- La gente que tiene amplios conocimientos pero que piensa diferente a los demás, se le limita o margina, porque tiene que hacerse lo que uno o unos cuantos han decidido.
- Las personas que por intereses personales les conviene estar siempre en este organismo, los intereses primordiales son políticos y económicos.
- Personas que desconocen lo que realmente necesita la sociedad, carecen de capacidad para distinguir lo bueno y lo malo, son limitados en su forma de pensar y de evaluar la realidad, cabe mencionar que gran parte de la gente que se enmarca en este renglón, tiene que ver con la idiosincrasia, costumbres y tradiciones propias de su entorno o comunidad, sin embargo esto es el reflejo de una educación y cultura determinada.

Cuando tienen reuniones de acercamiento o congregación, el PRI le llama unidad política, muchos de ellos se sienten orgullosos a pesar de que han sido limitados o coartados para expresar sus ideas, el PRI tiene estructura y organización bien definida y sobre todo a muchos personajes preparados para encuadrar a los ciudadanos. Estas acciones verticales y centralistas atienden a una estructura fundamentada en la repartición de poder y no de representación efectiva del pueblo (democracia), sin embargo este sistema fue útil en su tiempo y aún lo es actualmente aunque con severas implicaciones a la mayoría social.

## II.- El PRD;

Nació de la convergencia de ideas, los asuntos tratados son madurados a través del consenso (o al menos ese era el objetivo), pilar central de una democracia participativa.

El PRD es un partido que tiene demasiado que ver con las clases populares y con las más desprotegidas, aunque también tiene propuestas con la iniciativa privada (aunque raramente se explota esta premisa), muchos son parte de este proyecto nacional porque postulan que en las acciones de carácter social,

tienen que buscar el equilibrio participativo en los diferentes sectores que lleven al progreso nacional.

El PRD en tiempos recientes ha crecido bastante, sin embargo no se ha preocupado por tejer una estructura clara y operativa lo que lo pone en desventaja con otros institutos políticos y aunque es un partido con mucha mística al no tener redes definidas lo vuelve vulnerable.

Frecuentemente el PRD no ha tenido talento, sensatez, capacidad para dirimir sus diferencias, lo que le permitiría construir amplios acuerdos que favorezcan la realización de verdaderos proyectos sociales, esto se debe a que no son responsables de sus propias decisiones, no quieren trabajar en equipo por lo tanto tampoco son maduros políticamente; el principal problema que tienen es el de la actitud.

Para que este partido se fortalezca tiene que darse el debate de altura, el análisis profundo de las cosas, la participación activa, reflexiva y consiente de los diferentes actores políticos; pero siempre con conocimiento, con fundamento, con bases sólidas y sobre todo con respeto a los demás, con la aceptación pública de los errores propios, que le permitan mediante el consenso el logro de acuerdos favorables a todos.

e) Como hacer las cosas.

<b>COMO HACER LAS COSAS</b>	
I.- Definición del sueño, visión, idea	Presidencia Municipal
II.- Selección del grupo	A través de zonas estratégicas
III.- Preparación del grupo	Gente idónea
IV.- Primera reunión	Compartir la visión
V.- Segunda reunión	Consenso estratégico
VI.- Tercera reunión	Compromiso total

f) Unidad política.

- Hace falta no solo hablar de democracia, sino practicarla.

- Hace falta voltear nuevamente a la sociedad a las demandas y necesidades que esta presenta y darles solución a estas problemáticas.

- Hace falta no barnizar el discurso, sino actuar congruentemente.

- Hace falta dejar de hacer las cosas solos y aprender a trabajar en equipo, de manera organizada (delegando responsabilidades y funciones, compartir el compromiso).

- Hace falta que se escuche a la gente y que se actué responsablemente, para poder lograr una efectiva participación ciudadana.

Unidad política: Es la integración de las partes expresionales para formar un todo; es la convergencia de ideas y respeto de las mismas para fortalecer una ideología; es que veamos todos en la misma dirección; es entender que el beneficio social es lo más importante.

Lo que une es:

- La convicción ideológica del proyecto.
- El compromiso compartido.
- La verdad.
- La transparencia.
- La confianza.
- El trabajo responsable.
- La comunicación.
- La integración.
- La lealtad.
- El respeto etc.

Mucho ayudara el entender esto, acerca de la unidad y sobre todo ponerlo en práctica.

Además de atender responsablemente aspectos políticos, se tiene que ofrecer al nivel municipal estrategias que coadyuven a realizar con éxito una contienda electoral, una vez analizadas y definidas de manera prioritaria las líneas de acción, se deben llevar a cabo una por una o bien de manera conjunta e integral, solo cuando se tiene la gente idónea y se asigna delegación responsable de funciones y la medición periódica de resultados.



Este es un planteamiento analizado de planeación política estratégica, orientado en tres vertientes, con sus respectivas estrategias para salir triunfante en una contienda electoral municipal.

Vertientes.

- Estrategias de fortalecimiento de la agrupación (partido).
- Estrategias de desarrollo social.
- Estrategias de carácter electoral.

g) La planeación política estratégica en tres vertientes.

I.- Estrategias de fortalecimiento de la organización (partido)

En la mayoría de las ocasiones un proyecto político encuentra cause hacia el poder por medio de una institución conocida como partido político que tiene una estructura trazada (por lo menos teóricamente) que nos será de primordial ayuda en la construcción de un proyecto municipal. Si es el supuesto implementaremos estrategias para su fortalecimiento, pero cuando no es el caso tendremos que tejer una arquitectura que se le parezca, está probado que este tipo de sistema organizacional tiene resultados exitosos.

1.- Unidad en la diversidad. El hecho de que otras personas piensen diferente no significa que se falte al respeto, urge fomentar una política de inclusión sustentada en una democracia participativa.

2.- El Comité Ejecutivo Municipal de la agrupación debe realizar un Plan de Desarrollo Municipal.

Con esto:

a) La sociedad se da cuenta de que queremos solucionar sus necesidades.

b) Se tiene de forma inmediata un diagnóstico de carencias y necesidades del municipio, para aplicar posibles apoyos (se planean las obras)

c) Sirve de plataforma política para el desarrollo de la agrupación.

d) Sirve de plataforma política para el futuro candidato a la presidencia municipal (se eficientiza el tiempo)

3.- Zonificar el Municipio, Delegación, Colonia y Sección electoral.

4.- Detectar e integrar un líder en cada zona y sección electoral para que cada quien se haga responsable de una calle.

5.- Trabajo en equipo y relación con integrantes del CEM, hacer efectivas las comisiones de los integrantes.

6.- Trabajo en equipo y relación con integrantes del consejo municipal (Si no existe construirlo vía estatutaria).

7.- Trabajo en equipo e integración estratégica con comités de base (Si no existe construirlos vía estatutaria)

8.- Relación e integración con diferentes expresiones de la agrupación.

9.- Integración de grupos operadores políticos.

10.- Relación con presidentes municipales, diputados locales, federales y senadores.

11.- Relación con líderes de partidos políticos desaparecidos.

12.- Relacionarse con delegados municipales.

13.- Relación con el "CODEMUN" (Consejo de Desarrollo Municipal), si es que operan.

14.- Relación con COPACI (Consejo de Participación Ciudadana), si es que operan.

15.- Relación con grupos que reciben apoyos federales, estatales y municipales (Prospera, Vivienda Digna, Estímulos a la Educación Básica, proyectos productivos etc.).

16.- Relación con grupos de la tercera edad

17.- Relación con directores y sociedad de padres de familia en escuelas.

18.- Relación con ejidatarios o comuneros.

19.- Relación con comerciantes y tenderos

20.- Relación con Unión de Transportistas.

21.- Relación con rutas de transporte público.

22.- Relación con deportistas.

23.- Calendarizar visitas de personalidades políticas del partido.

Todas estas estrategias simplifican el trabajo, pues se labora con grupos previamente organizados, pero si una región carece de organización hay que

crear grupos por sectores (comerciantes, transportistas, deportistas, etc.), para después integrarlos al proyecto.

## II.- Estrategias de desarrollo social.

1.- Apertura de oficinas en forma estratégica (zonificar Municipio)

2.- Realizar gestiones de materiales y obras públicas (planear las propuestas de obra y apoyar con láminas, cemento, lámparas, tinacos, etc.)

3.- Gestionar créditos o proyectos productivos.

4.- Apoyar con trámites de documentos (contratos privados, pagos prediales, licencias de construcción, pagos de agua, constancias de residencia, certificación de contratos, curp, etc.).

5.- Implementar programas sociales y de asistencia médica (medicina general, dentista, oculista, oftalmólogo, cerámica, corte y confección, cocina, regularización escolar, etc.).

6.- Organizar brigadas de limpieza en avenidas, calles, puentes, barrancas, accesos de comunidades etc.

7.- Organizar brigadas de pinta de guarniciones, postes, escuelas, etc.

8.- Organizar bailes y tardeadas (las entradas se permitirían con un kilo de azúcar, arroz, frijol).

9.- Implementar programas de reforestación.

10.- Realizar eventos del 10 de mayo.

11.- Realizar eventos a los niños (6 de enero – 30 de abril).

12.- Realizar eventos deportivos y programar visitas de atletas de renombre.

13.- Realizar kermes.

14.- Brindar apoyo a diferentes agrupaciones y asociaciones civiles.

15.- Instalar una Biblioteca (recolectar libros y solicitar otros con diputados)

16.- Analizar posibilidad de realizar marchas o mítines por el bien de todos.

## III.- Estrategias de carácter electoral.

1.- Crear un área de probabilidad y estadística. Que realice encuestas, tendencias y proyecciones.

2.- Análisis de datos estadísticos y análisis de resultados por sección electoral de últimas elecciones municipales (se identifican los puntos rojos).

3.- Revisión por sección del padrón electoral municipal. Detectar nuestra gente.

4.- Incrementar la afiliación por sección en un mínimo de 50 % (se tiene que capacitar a los compañeros para que identifiquen la forma de votar de la gente y mediante la aplicación de un método de convencimiento obtener resultados favorables).

Formas de votar de la gente:

- a) Ideología o principios
- b) Interés.
- c) Tradición.
- d) Corporativismo.
- e) Rechazo al sistema.
- f) Simpatía.
- g) Indiferencia.

5.- Delimitar las secciones electorales existentes y ubicar el lugar donde se instalan.

6.- Integrar la planilla en forma estratégica, democrática e incluyente.

7.- Realizar alianzas y acuerdos en lo más posible con otros grupos.

8.- Capacitar políticamente a todos los integrantes de la planilla, que también conozcan necesidades y carencias que la sociedad demanda apoyarse con el plan de desarrollo municipal partidario.

9.- Analizar posibilidad de designar espacios administrativos.

10.- Asignar a un coordinador general municipal electoral

- a) Asignar a un representante electoral por localidad
- b) Asignar a un representante por sección electoral
- c) Asignar a 10 brigadistas generales en cada sección.
- d) Asignar a 10 promotoras del voto por sección electoral
- e) Asignar a 5 compañeras para visitar a personas afiliadas al grupo.

11.- Cada integrante de la planilla y otros espacios asignados, tienen que llevar a la brevedad dos reuniones en su casa.

- a) La primera familiares
- b) La segunda con conocidos

12.- Capacitar 3 meses antes de la elección a grupo de brigadistas, que entiendan perfectamente la mercadotecnia política (vender al grupo o partido, vender al candidato y vender la propuesta) (formas de votar de la gente)

13.- Cubrir todas las casillas y capacitar 3 meses antes de la elección a representantes de casilla, que sepan llenar las actas respectivas de la jornada electoral, actas de incidentes, de protesta, de impugnación etc. designar compañeros observadores de apoyo en cada casilla.

14.- Capacitar 3 meses antes de la elección a representantes generales y representante ante el consejo electoral municipal.

15.- Programar difusión y propaganda (volantes, trípticos, folletos, periódicos, gacetas, perifoneo etc.)

16.- Colocar mantas cinco días previos en los puntos donde se presenta alguna actividad o el candidato.

17.- Abrir el día de la jornada electoral centros de información electoral y aplicar coordinadamente.

18.- El grupo de promotores del voto tiene que operar en campo invitando a votar a las personas que tienen registradas como mínimo.

19.- El grupo de personas que les corresponde visitar a los compañeros afiliados tiene que hacer lo mismo.

Estrategias en el día de la jornada

- a) Plan A.

Todos los compañeros del grupo, desde que amanece hasta las 8:00 am deben recordar la votación a familiares y vecinos cercanos.

- b) Plan B.

Todos los compañeros del grupo, de 9:00 am hasta 14:00 pm deben invitar a votar a los vecinos de las diversas calles que integran la sección electoral, recabar información sobre lo referente a la instalación de la casilla e informar al centro de información electoral.

c) Plan C.

Todos los compañeros del grupo, de 15:00 pm hasta 18:00 pm deben invitar a votar a ciudadanos de otras secciones electorales según indicaciones del responsable del centro de información electoral, preparar las actas de protesta, de incidentes y de impugnación necesarias.

d) Plan D

De 18:30 pm hasta el final asignar a compañeros que inviten a la ciudadanía para apoyar en el cómputo y escrutinio a los representantes de casilla y servir como enlace con el centro de información electoral.

Sugerencias complementarias:

1.- Tener teléfonos de la dirigencia estatal y nacional de la agrupación (si no existen referentes estatales ni nacionales, hay que establecer relación con agrupaciones con coincidencias ideológicas, si se trata de un partido no existe inconveniente), de la policía municipal y estatal, cruz roja, consejo municipal electoral, consejo distrital electoral, medios de comunicación etc.

2.- Se recomienda tener un directorio de teléfonos de todos los compañeros y darlos a conocer a todos, además tratar de distribuirlos en forma estratégica estableciendo periódicamente reportes.

3.- Tener minigrabadoras, videocámaras y cámaras instantáneas.

4.- Se recomienda distribuir los compañeros en secciones electorales bien específicas y asignarles funciones concretas.

5.- En la jornada electoral deben operar intensamente con la población en sus respectivas zonas.

7.- Se recomienda elaborar en papel bond grande la relación de secciones y casillas especificando número de boletas, tiempo de apertura, funcionarios presentes, representantes de partidos políticos, incidentes, protestas etc., de esta

manera se visualizan de forma inmediata las secciones que pueden presentar problemas y de qué forma actuaremos rápidamente.

8.- Se recomienda hacer un inventario de los vehículos que nos apoyaran, para designarles su zona o ruta, se les tiene que asegurar y proporcionar su vale de gasolina un día antes de la elección.

9.- En las asignaciones que se les haga a los compañeros no debemos olvidar hacer seguimiento personal a los otros candidatos y a gentes de su partido, es importante saber que están haciendo, como lo están haciendo, quienes lo están haciendo y donde lo están haciendo, para sustentar documentalmente y tener pruebas.

#### h) Construyendo la estructura.

En este apartado es conveniente presentar un fragmento de un modelo de construcción de una estructura política que tiene como eje fundamental la Planeación Estratégica con diagramas de estudio perfectamente contruidos para el éxito de esta estructura, es de fundamental importancia mencionar que este trabajo tomó como base un Municipio pequeño porque su arquitectura es más fácil de entender que las urbes complejas, sin embargo es óptimo para su comprensión por parte de cualquier estudioso interesado en el tema:<sup>20</sup>

#### 3.1 ANALISIS PROPOSITIVO POR RUBRO

MUNICIPIO: \_\_\_\_\_

#### DIAGNÓSTICO MUNICIPAL

3.1.1 EXTENSION TERRITORIAL:

3.1.2 TOTAL DE HABITANTES EN EL MUNICIPIO:

3.1.3 NÚMERO DE EMPADRONADOS EN EL INE:

3.1.4 NÚMERO DE DELEGACIONES O COLONIAS QUE LO INTEGRAN:

3.1.5 RECURSOS PERCIBIDOS POR EL H. AYUNTAMIENTO EN EL EJERCICIO  
2016:

\_\_\_\_\_

<sup>20</sup> El modelo completo se puede consultar en BAUTISTA HERNÁNDEZ, Marcos, Propuesta de Coordinación Distrito Local XXVIII Estado de México, sin ed., sin Ed, México, 2014, pp. 9-36.

<b>NOMBRE DEL FONDO O PROGRAMA</b>	<b>MONTO ASIGNADO</b>
FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES	
FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL	
IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCION Y SERVICIOS	
IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHICULOS (ADEUDO DE TENENCIA FEDERAL)	
FONDO DE FISCALIZACION	
CUOTAS A GASOLINAS Y DIESEL	
IMPUESTO SOBRE AUTOMOVILES NUEVOS Y FONDO DE COMPENSACION DEL IMPUESTO SOBRE AUTOMOVILES NUEVOS	
IMPUESTO SOBRE LA ADQUISICION DE VEHICULOS AUTOMOTORES USADOS	
IMPUESTO SOBRE LOTERIAS, RIFAS, SORTEOS, CONCURSOS Y JUEGOS PERMITIDOS CON CRUCE DE APUESTAS	
IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHICULOS (ESTATAL)	
<b>TOTAL</b>	

Con este análisis se comprende la magnitud económica que representa dirigir al Municipio, sirve de base para establecer estrategias y programas de acción a corto, mediano y largo plazo respecto de nuestra organización, los líderes y su impacto en el entorno geo social.

### 3.1.6 POBLACION POR COMUNIDAD

<b>COMUNIDAD</b>	<b>HABITANTES</b>	<b>EMPADRONADOS EN EL INE</b>	<b>OBSERVACION</b>
<b>CABECERA</b>			
<b>DELEGACIÓN 1</b>			
<b>DELEGACIÓN 2</b>			
<b>DELEGACIÓN 3</b>			
<b>DELEGACIÓN 4</b>			
<b>DELEGACIÓN 5</b>			
<b>DELEGACIÓN 6</b>			



COMUNIDAD	HABITANTES	EMPADRONADOS EN EL INE	OBSERVACION
<b>TOTAL</b>			

Con este estudio se comprende el factor humano que representa el Municipio y se visualiza hasta donde puede crecer en la zona geográfica la organización, se determina también el trabajo político a realizar necesario para consolidarnos como gobierno. Además se determina la evolución del electorado en base al crecimiento demográfico y se determina el encuadre de los electores que ingresan periódicamente a la vida política.

### 3.1.7 VOTACION POR COMUNIDAD DE TRES ÚLTIMAS ELECCIONES MUNICIPALES

COMUNIDAD	ELECC. 2009	ELECC. 2012	ELECC. 2015	OBSERVACIONES
CABECERA				
DELEGACIÓN 1				
DELEGACIÓN 2				
DELEGACIÓN 3				
DELEGACIÓN 4				
DELEGACIÓN 5				
DELEGACIÓN 6				
<b>TOTAL</b>				

Con esta tabla se analiza la evolución del electorado por comunidad y por periodo electoral, se determinan factores de crecimiento o disminución de los electores, se localizan zonas de alto impacto electoral por comunidad para focalizarlas e impulsar estrategias políticas más agresivas para obtener un mejor encuadramiento ciudadano.

### 3.1.8 RESULTADOS ELECTORALES POR COMUNIDAD Y POR SECCIÓN ELECTORAL

COMUNIDAD	ELECC. 2009	ELECC. 2012	ELECC. 2015	OBSERVACIONES
CABECERA				
BÁSICA				
CONTIGUA				
BÁSICA				
CONTIGUA				
BÁSICA				

COMUNIDAD	ELECC. 2009	ELECC. 2012	ELECC. 2015	OBSERVACIONES
CONTIGUA				
BÁSICA				
CONTIGUA				
BÁSICA				
CONTIGUA				
DELEGACIÓN 1				
BÁSICA				
CONTIGUA				
BÁSICA				
CONTIGUA				
DELEGACIÓN 2				
BÁSICA				
CONTIGUA				
BÁSICA				
CONTIGUA				
DELEGACIÓN 3				
BÁSICA				
CONTIGUA				
BÁSICA				
CONTIGUA				
DELEGACIÓN 4				
BÁSICA				
CONTIGUA				
DELEGACIÓN 5				
BÁSICA				
CONTIGUA				
DELEGACIÓN 6				
BÁSICA				
CONTIGUA				
TOTAL				

Esta tabla es un estudio más especializado que el anterior, además de analizar la evolución del electorado por comunidad y por periodo electoral y determinar factores de crecimiento o disminución de electores ahora se hace sección por sección para tener un control exacto de las variables y trazar estrategias específicas para impulsar los centros de población seccionales en el Municipio que nos darán fortaleza como organización.

3.1.9 RESULTADOS ELECTORALES 2012 POR COMUNIDAD Y POR PARTIDO POLITICO

COMUNIDAD	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	MC	NVA. A	OBSERVACIONES
CABECERA								
DELEGACIÓN 1								
DELEGACIÓN 2								
DELEGACIÓN 3								
DELEGACIÓN 4								
DELEGACIÓN 5								
DELEGACIÓN 6								
TOTAL								

3.1.10 RESULTADOS ELECTORALES 2015 POR COMUNIDAD Y POR PARTIDO POLITICO

COMUNIDAD	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	MC	NVA A	MORENA	PES	HUMANISTA	OBSERVACIONES
C											
D1											
D2											
D3											
D4											
D5											
D6											
TOTAL											

Las anteriores estadísticas nos han permitido tener un conocimiento poblacional en factores demográficos-electorales de manera general, ahora nos interesa estudiar la diversidad ideológica para determinar la variabilidad en torno de los proyectos políticos de diversa posición, lo que nos permitirá definir la línea de acción de la organización para trazar estrategias en torno al posicionamiento ideológico que postulamos y obtener como resultado a mediano plazo posicionarnos en el gobierno y crecer en la región, con esto conformaremos un bloque fuerte que definirá la vida política regional.





<b>COMUNIDAD</b>	<b>PAN</b>	<b>PRI</b>	<b>PRD</b>	<b>PT</b>	<b>PVEM</b>	<b>MC</b>	<b>NVA. A</b>	<b>MORENA</b>	<b>PES</b>	<b>HUMANISTA</b>	<b>OBSERV.</b>
CONTIGUA											
DELEGACIÓN 6											
BASICA											
CONTIGUA											
TOTAL											

Al igual que en estudios anteriores vamos evolucionando de lo general a lo particular, ahora que conocemos la diversidad ideológica y hemos determinado la variabilidad en torno de los proyectos políticos de diversa posición por comunidad, es tiempo de hacerlo con un mayor grado de especialización, además de hacerlo por comunidad lo haremos a detalle por sección electoral, lo que nos permitirá definir la línea de acción de la organización de manera casi personal con el espacio geográfico, demográfico y político de la comunidad para trazar estrategias en torno al posicionamiento ideológico que postulamos y obtener como resultado a mediano plazo posicionarnos en el gobierno y crecer en la región, lo que nos permitirá formar un bloque fuerte que definirá la vida política regional.

### 3.1.13 GRUPOS POLITICOS DE NUESTRA ORGANIZACIÓN QUE OPERAN EN EL MUNICIPIO, REFERENTE Y REPRESENTACIÓN EFECTIVA

<b>GRUPO</b>	<b>REFERENTE</b>	<b>MLILITANTES</b>
<b>A</b>		
<b>B</b>		
<b>C</b>		
<b>D</b>		
<b>E</b>		
<b>TOTAL</b>		

Este estudio nos permitirá saber cómo trabajar para fortalecer nuestra organización al interior posicionar los respectivos liderazgos al frente de nuestra organización evitando esfuerzos innecesarios que nos retrasaran en tiempo.

3.1.14 *GRUPOS POLITICOS DE OTROS PARTIDOS, REFERENTE Y REPRESENTACIÓN EFECTIVA*

3.1.15 GRUPOS POLITICOS DEL PRI QUE OPERAN EN EL MUNICIPIO, REFERENTE Y REPRESENTACIÓN EFECTIVA

<b>GRUPO</b>	<b>REFERENTE</b>	<b>MLILITANTES</b>
<b>A</b>		
<b>B</b>		
<b>C</b>		
<b>D</b>		
<b>E</b>		
<b>TOTAL</b>		

3.1.16 GRUPOS POLITICOS DEL PVEM QUE OPERAN EN EL MUNICIPIO, REFERENTE Y REPRESENTACIÓN EFECTIVA

<b>GRUPO</b>	<b>REFERENTE</b>	<b>MLILITANTES</b>
<b>A</b>		
<b>B</b>		
<b>C</b>		
<b>D</b>		
<b>E</b>		
<b>TOTAL</b>		

3.1.17 GRUPOS POLITICOS DE NUEVA ALIANZA QUE OPERAN EN EL MUNICIPIO, REFERENTE Y REPRESENTACIÓN EFECTIVA

<b>GRUPO</b>	<b>REFERENTE</b>	<b>MLILITANTES</b>
<b>A</b>		
<b>B</b>		
<b>C</b>		
<b>D</b>		
<b>E</b>		
<b>TOTAL</b>		

3.1.18 GRUPOS POLITICOS DEL PAN QUE OPERAN EN EL MUNICIPIO, REFERENTE Y REPRESENTACIÓN EFECTIVA

<b>GRUPO</b>	<b>REFERENTE</b>	<b>MLILITANTES</b>
<b>A</b>		
<b>B</b>		
<b>C</b>		
<b>D</b>		
<b>E</b>		
<b>TOTAL</b>		

3.1.19 GRUPOS POLITICOS DEL PRD QUE OPERAN EN EL MUNICIPIO, REFERENTE Y REPRESENTACIÓN EFECTIVA

<b>GRUPO</b>	<b>REFERENTE</b>	<b>MLILITANTES</b>
<b>A</b>		
<b>B</b>		
<b>C</b>		
<b>D</b>		
<b>E</b>		
<b>TOTAL</b>		

3.1.20 GRUPOS POLITICOS DEL MC QUE OPERAN EN EL MUNICIPIO, REFERENTE Y REPRESENTACIÓN EFECTIVA

<b>GRUPO</b>	<b>REFERENTE</b>	<b>MLILITANTES</b>
<b>A</b>		
<b>B</b>		
<b>C</b>		
<b>D</b>		
<b>E</b>		
<b>TOTAL</b>		



3.1.21 GRUPOS POLITICOS DE MORENA QUE OPERAN EN EL MUNICIPIO, REFERENTE Y REPRESENTACIÓN EFECTIVA

<b>GRUPO</b>	<b>REFERENTE</b>	<b>MLILITANTES</b>
<b>A</b>		
<b>B</b>		
<b>C</b>		
<b>D</b>		
<b>E</b>		
<b>TOTAL</b>		

3.1.22 GRUPOS POLITICOS DE PT QUE OPERAN EN EL MUNICIPIO, REFERENTE Y REPRESENTACIÓN EFECTIVA

<b>GRUPO</b>	<b>REFERENTE</b>	<b>MLILITANTES</b>
<b>A</b>		
<b>B</b>		
<b>C</b>		
<b>D</b>		
<b>E</b>		
<b>TOTAL</b>		

3.1.23 GRUPOS POLITICOS DE PES QUE OPERAN EN EL MUNICIPIO, REFERENTE Y REPRESENTACIÓN EFECTIVA

<b>GRUPO</b>	<b>REFERENTE</b>	<b>MLILITANTES</b>
<b>A</b>		
<b>B</b>		
<b>C</b>		
<b>D</b>		
<b>E</b>		
<b>TOTAL</b>		

Estas tablas al igual que las del anterior apartado nos permitirán saber cómo trabajar (ya acomodada nuestra organización internamente) hacia afuera de nuestro liderazgo frente a otras organizaciones o institutos políticos de cara al periodo electoral constitucional

#### 3.1.24 PROPUESTA

Se propone consolidar un liderazgo fuerte, que proponga las mejores iniciativas para el fortalecimiento de la vida democrática regional, que conlleven a nuestro crecimiento como organización que representa cada vez mejor a esas mayorías que tienen la intención de participar en la construcción de un México seguro, en paz y trabajando.

Se propone crear un liderazgo fuerte en el municipio que se coordinara con liderazgos regionales que compartan nuestra agenda para consolidar un bloque fuerte. Se propone consolidar una identidad propia como organización en el Municipio que será acorde con posiciones ideológicas afines a nivel regional, estatal y nacional.

Se propone consolidar una organización basada en el estudio, análisis y planeación de la dinámica social municipal y regional para crecer como un liderazgo con visión de largo plazo.

Se propone establecer alianzas estratégicas de colaboración para la resolución de problemáticas y estructuración de estrategias que conciernen a la organización.

Se propone elaborar una serie de estrategias que se llevaran a cabo para lograr materializar lo que se propone.

### 4 ESTRATEGIAS

#### 4.1 REFERENTES MUNICIPALES.

Para consolidar el liderazgo de la organización seleccionaremos un referente por Municipio que coordinará las actividades de la organización.

NOMBRE DEL REFERENTE DE NUESTRO MUNICIPIO:

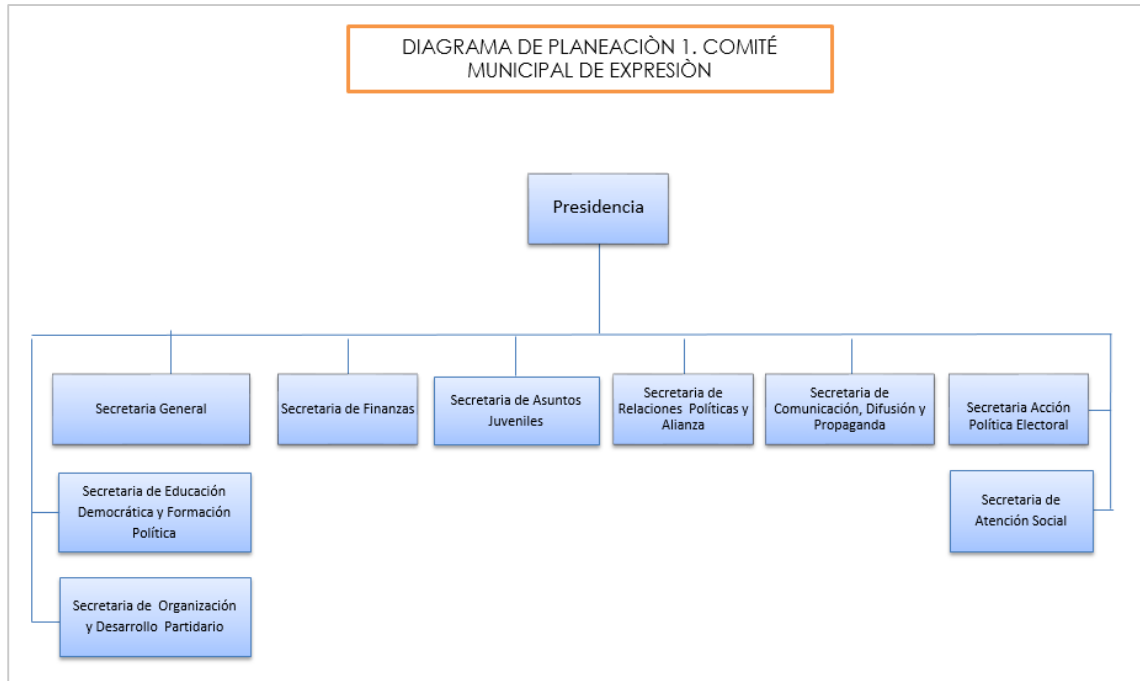
DIRECCIÓN:

NÚMERO TELEFONICO:

#### 4.2 COMITÉ MUNICIPAL DE EXPRESIÓN

Se conformará por municipio un comité de la organización con 10 elementos que impulsarán el crecimiento del liderazgo con base en el siguiente diagrama de planeación:

## 4.2.1 DIAGRAMA DE PLANEACIÓN 1. COMITÉ MUNICIPAL DE EXPRESIÓN



## 4.3 LIDERAZGOS POLITICOS POR COMUNIDAD

El comité municipal agrupará líderes políticos por comunidad que consolidarán el liderazgo con una distribución estratégica basada en el siguiente diagrama de planeación 2.

## 4.3.1 DIAGRAMA DE PLANEACIÓN 2. DISTRIBUCION ESTRATEGICA DE LIDERES POLITICOS POR COMUNIDAD.

COMUNIDAD	MUJERES JOVENES	HOMBRES JOVENES	MUJERES ADULTAS	HOMBRES ADULTOS	TERCERA EDAD	TOTAL
CABECERA MUNICIPAL	20	20	25	25	10	100
DELEGACIÓN 1	20	20	15	15	10	80
DELEGACIÓN 2	10	10	10	10	5	45
DELEGACIÓN 3	5	5	5	5	5	25
DELEGACIÓN 4	5	5	5	5		20
DELEGACIÓN 5	5	5	5	5		20
DELEGACIÓN 6	3	3	3	3		12
TOTAL						292

#### 4.4 MONITOREO DE AVANCES

Con esta estructura formada se comenzará la conquista de las preferencias de los ciudadanos con base en el siguiente diagrama de planeación 3 en donde se monitoreará permanentemente la evolución del procedimiento para lograr los acuerdos, consolidar garantías y convertirnos en gobierno.

##### 4.4.1 DIAGRAMA DE PLANEACIÓN 3

PROYECCION ELECTORAL DE LA ORGANIZACIÓN PARA 2018 POR COMUNIDAD Y POR SECCION ELECTORAL

CABECERA MUNICIPAL \_\_\_\_\_

SECCION ELECTORAL	VOTOS ASEGURADOS A LA FECHA	VOTOS POR ASEGURAR	OBSERVACIONES
TOTAL			

##### DELEGACIÓN 1

SECCION ELECTORAL	VOTOS ASEGURADOS A LA FECHA	VOTOS POR ASEGURAR	OBSERVACIONES
TOTAL			

##### DELEGACIÓN 2

SECCION ELECTORAL	VOTOS ASEGURADOS A LA FECHA	VOTOS POR ASEGURAR	OBSERVACIONES
TOTAL			

## DELEGACIÓN 3

SECCION ELECTORAL	VOTOS ASEGURADOS A LA FECHA	VOTOS POR ASEGURAR	OBSERVACIONES
TOTAL			

## DELEGACIÓN 4

SECCION ELECTORAL	VOTOS ASEGURADOS A LA FECHA	VOTOS POR ASEGURAR	OBSERVACIONES
TOTAL			

## DELEGACIÓN 5

SECCION ELECTORAL	VOTOS ASEGURADOS A LA FECHA	VOTOS POR ASEGURAR	OBSERVACIONES
TOTAL			

## DELEGACIÓN 6

SECCION ELECTORAL	VOTOS ASEGURADOS A LA FECHA	VOTOS POR ASEGURAR	OBSERVACIONES
TOTAL			

## 3.- La candidatura.

La candidatura es el tercer momento de este proceso, es cuando el proyecto comienza a tomar forma, se materializa en un elemento personal individual, es precisamente en esta fase cuando se pone a prueba lo que se fue construyendo con anterioridad. En esta etapa el modelo planificado busca construir un

ambiente óptimo de cara al triunfo electoral que será la puerta de entrada al manejo legítimo de la administración municipal. Nos permitirá poner en acción una manera distinta de gobernar; la que llámanos Municipio-Empresa.

Al igual que en apartados anteriores es conveniente tomar en cuenta lo siguiente para el desarrollo positivo de la candidatura.

a) Técnicas de hablar en público:

I.- Presentación y postura del orador;

¿Cualquiera puede ser orador?

Sí, si ponemos el empeño suficiente. El ser orador no es comunicarse con otra persona, es dirigirse a un grupo y eso le da miedo a cualquiera.

Después de la muerte el mayor temor que tenemos los seres humanos es hacer el ridículo, el orador al darse cuenta que es el punto de convergencia de las miradas, se siente altamente expuesto a caer en el temido ridículo. El conocimiento de las reglas del arte de hablar en público, nos da no solo la confianza suficiente para saber que no caeremos en él, sino que al seguir recomendaciones muy sencillas podremos transmitir mensajes que conquisten a nuestro auditorio.

Los nervios son compañeros inseparables del orador. Con el aprendizaje de la técnica se consigue convertir a la tensión nerviosa en aliada y no en enemiga; hay que tener presente que los nervios son manifestación de vitalidad, de que estamos sintiendo profundamente lo que estamos viviendo y eso debe aprovecharse, no eliminarse.

Quien se coloca frente a un grupo de personas para dirigirles la palabra, se convierte en el punto de convergencia de las miradas y todo en él será escudriñado de pies a cabeza. Para que sus propósitos se realicen deberá, en primer término, concentrar la atención de su auditorio en las palabras que son invisibles, venciendo al sentido de la vista que es el más dinámico de nuestros medios de percepción. El ojo inquieto debe ser vencido por el oído inmóvil. Esto se logra cuidando inicialmente dos aspectos: La presentación y la postura.

Presentación:

La ropa que se debe usar debe poseer dos características: ser pulcra y discreta.

Las palabras del orador emanan de su boca, y es por lo tanto hacia ella y en general a nuestra cabeza hacia donde vuelven sus ojos los espectadores, una vez que han examinado nuestra ropa. El siguiente cuidado debe dedicarse por tanto al peinado, al adecuado recorte del pelo, la barba y el bigote o el afeitado y al maquillaje. Hay que cuidar que en nuestra presentación no haya nada fuera de sitio que capture la atención del auditorio y lo distraiga de nuestras palabras.

Postura:

Si se puede escoger entre hablar de pie o hablar sentado, se debe escoger lo primero ya que el sentado entre los sentados es un igual y el parado entre los sentados muestra superioridad.

Se debe plantar firme los pies en el suelo, empujando ligeramente las rodillas hacia atrás. Se debe cargar el peso del cuerpo equitativamente en cada pierna, pararse en un solo pie muestra desdén, desvía el cuerpo de la vertical y la figura desmerece. Los pies no deben estar demasiado abiertos porque la posición parecerá retadora, ni muy juntos porque el cuerpo puede bambolearse; se deben colocar de manera que se sienta uno cómodo y bien apoyado.

II.- Importancia del saludo del orador;

Nuestro saludo, al dirigirnos a un público, debe iniciarse invariablemente agradeciendo la presentación que nos han hecho, esto es de elemental cortesía.

A continuación nos debemos dirigir a la persona que preside el evento, a la de más alta jerarquía.

La forma de ordenar un presídium es la siguiente:

En el centro se ubica a quien preside, asignándose a continuación en orden de jerarquía, los demás asientos: quien se acomoda a la derecha del personaje principal ocupa el número dos en importancia, a la izquierda del lugar central se acomoda quien tiene el tercer puesto en jerarquía; el cuarto estará a la derecha del número dos y el quinto a la izquierda del número tres y así se van alejando del centro los sitios honoríficos.

III.- Inicio y termino de una presentación en público;

Nuestra presentación debe iniciar con una frase, un pensamiento, una idea: amena, interesante, llamativa, conmovedora, que capture la atención de los oyentes, que los introduzca al tema, que los interese; de no ser así muchos desde ese momento se desconectarán del orador, si son personas educadas, tendrán cara de atentos, pero su mente estará muy lejos.

Cuando se encuentre el orador con un público difícil, debe iniciar con una frase de impacto o sorpresa porque es un principio efectivo, pero que requiere explicación inmediata.

Lo último que decimos en la tribuna es lo que se conserva más en la memoria, lo que el público tiene más a la mano para juzgar nuestra actuación. Por esto debemos terminar con una frase o una serie de frases que resuman lo expuesto.

#### IV.- Importancia del contacto visual con el público;

El orador no se preparó para dirigirse a las paredes de un salón, ni ante una masa amorfa de gente. Le hablamos a un público que es un conjunto de individualidades y los seres humanos en todo lugar y circunstancia, queremos, pedimos, incluso exigimos ser considerados, tomados en cuenta. El orador que tiene que agradar a su público, debe atender individualmente a todos sus escuchas, debe particularizar su mensaje; esto se logra siguiendo la rutina que empleamos todos los días al conversar: cuando hablamos con una persona, le vemos a los ojos. El orador debe ver a los ojos a todos y cada uno de los integrantes de su público (contacto visual) y para que no se olvide de alguien debe seguir un orden.

#### V.- En una reunión;

El orador tiene que ser contundente en su presentación, cuando la gente se mueve de manera constante de sus asientos o dirige hacia otro punto la mirada o se pone a platicar entre sí, es porque ya no estamos moviendo su corazón ni despertando su interés, urge detenerse para salvar un poco la situación, siempre se debe recordar, que no queda mejor el que emplea más tiempo sino el que tiene conocimiento de lo que informa y maneja inteligentemente sus tiempos

b) Lo que no debe hacer un candidato:



- Discutir con los medios de comunicación.
- Discutir en público con los integrantes de planilla o de grupo.
- Discutir con personas del público que hagan cuestionamientos.
- Dejar a un ciudadano con la palabra en la boca.
- Hablar mal de los adversarios políticos.
- Hacer promesas (el compromiso es con el trabajo)
- Derrochar recursos sin planeación.
- Ingerir bebidas embriagantes en la vía pública y agredir
- Agredir físicamente a los ciudadanos
- Andar públicamente con alguien del sexo opuesto sin ser su pareja.

Es importante aclarar que las anteriores recomendaciones no tienen numeración ni jerarquía porque pueden surgir en cualquier momento de la campaña y todas son importantes, además no se mencionan todas solo las que pueden ser de mayor trascendencia.

c) Lo que debe hacer un candidato:

- Tratar de ser siempre amable, cortés, educado. (Saludar a la gente)
- Tratar de ser puntual en los eventos o reuniones
- Escuchar con atención y respeto las demandas de la gente.
- Tener bien definidas sus propuestas. (Orientadas a un futuro mejor)
- Poseer un amplio diagnóstico situacional del municipio.
- Poseer capacidad para dialogar, planear, prevenir, organizar, integrar, dirigir y controlar.
- Realizar alianzas estratégicas.
- Mostrar dinámica, interés y entusiasmo en los discursos, para que la gente se le brinde confianza y motivación.
- Rendir cuentas (al partido o agrupación y al instituto electoral) de la aplicación de sus prerrogativas.

Es importante aclarar que las anteriores recomendaciones no tienen numeración ni jerarquía porque pueden surgir en cualquier momento de la campaña

y todas son importantes, además no se mencionan todas solo las que pueden ser de mayor trascendencia.

d) Acerca de los eventos políticos.

- Tratar de que el área este con lona y con sillas.
- Cuidar que el equipo de sonido se escuche fuerte y claro.
- Que las banderas grandes y mantas se coloquen a las orillas del público.
- Cuando la gente este de pie, tratar de que el discurso sea breve y efectivo.
- Se recomienda distribuir la gente del candidato en por lo menos cinco puntos dentro del público (la finalidad es que estos se encarguen de ovacionar y motivar a la gente que tiene cerca).
- La imagen es de suma importancia por lo tanto, el vestuario debe ser lo más cercano a impecable.
- Tratar de que la gente del candidato le haga preguntas de la problemática existente, esto se programa previamente con el candidato (con esto se demuestra que el candidato tiene conocimiento y capacidad de respuesta).
- Cuando el candidato lea un discurso se sugiere que lo ensaye, para que aplique los tiempos, en las comas y los puntos, además de que es primordial voltear a ver al público.
- Cuando el candidato asista a un barrio, se recomienda tener previo conocimiento de la problemática local y si los presentes son pocos tratar de saludar de mano a todos.
- Ver que la mayoría de los compañeros del grupo sean amables con los ciudadanos.

e) Lo que se tiene que saber de las encuestas.

Quienes han estudiado las encuestas señalan que hay seis efectos que pueden ser buenos o malos, están verificados frente al electorado, respecto a estos métodos cuantitativos tenemos:

Primero.- Es el efecto que genera la clara diferencia al ganador cuando el elector ve que en una encuesta un candidato va 80 a 10 se da cuenta de la gran diferencia y el elector se une al proyecto ganador.

Segundo.- Es el efecto repetitivo o masivo de encuestas, pasan 20 veces una encuesta en donde sigue creciendo la tendencia a favor de una persona y terminan siendo parte de la tendencia.

Tercero.- Efecto contrario al anterior, es el de apoyar al que va abajo; entonces el que es débil es apoyado frente al fuerte, porque entra una especie de emulsión de compasión colectiva y resulta que el débil gana y se convierte en un sujeto electo.

Cuarto.- Es motivador, la gente se abstiene de votar cuando ve que en las encuestas su candidato, va muy arriba y entonces la encuesta produce abstencionismo, cuando creen que las elecciones están tan decididas, que la participación de uno ya no es necesaria.

Quinto.- Contrario al motivador, la gente sale a votar cuando se le alerta que una elección es muy importante.

Sexto.- Es el del libre albedrío, este efecto es muy curioso y se genera en algunas personas, el efecto de ir contra ellas, es decir, voto para que vean que no es cierta la encuesta, voto en contra , en contra de las tendencias analizadas.

Algunas empresas suelen tener poca credibilidad en las encuestas, debido a que su cobertura es limitada, los métodos de selección son muy parciales y la encuesta selectiva, solo se aplican en sectores preestablecidos o bien se venden al mejor postor. Ante tal realidad se recomienda que cuando se trate de definir algún candidato de un grupo donde participan varios, se someta a un concurso la designación de la empresa encuestadora en donde estén presentes los representantes de cada uno de ellos y que finalmente se discutan las zonas territoriales, la generalidad de las personas encuestadas, los métodos y mecánica.

#### 4.- El triunfo electoral.

La razón por la cual se destina este apartado a un tema que pareciera no tiene trascendencia en la aplicación de este modelo es la siguiente:

La manera en cómo se da el triunfo electoral del equipo de trabajo quien tiene la visión de implementar una nueva manera de gobernar (Municipio-Empresa), va a definir el marco de acción sobre el que se va a desenvolver el Plan de Gobierno que se quiera implementar. Además define el grado de participación ciudadana con que va a contar el nuevo equipo para la implementación de sus acciones, de tal manera que si el triunfo sobre el más cercano adversario es contundente se tiene un mayor grado de legitimidad y respaldo ciudadano, por lo tanto las acciones que emprenda el nuevo gobierno podrán materializarse de una manera más sencilla incluso sin contar con el apoyo de la parte del ayuntamiento que fuere oposición y de una parte de la ciudadanía que respalde a este grupo. Sin embargo cuando el triunfo electoral se da en un ambiente muy reñido va a ser más difícil materializar acciones del equipo de trabajo cercano al presidente, lo que para este modelo en especial representaría un difícil inconveniente pues para que efectivamente de los resultados esperados, se necesita que las acciones se desarrollen en tiempos relativamente cortos, dado que la gestión es breve. Generalmente cuando el triunfo electoral se da en ambientes conflictivos las iniciativas del equipo triunfador son detenidas por el equipo opositor que se integra al Ayuntamiento, que muchas de las veces ponen frenos que incluso van más allá de la esfera administrativa y legal, trasladándose a la dinámica ciudadana con movilizaciones y desorden que distrae al gobierno municipal de su cometido. De manera que si este es el caso se tiene que implementar un “Plan Estratégico de Negociación” que integre al equipo opositor a la dinámica innovadora.

## **2.- La administración:**

### **1.- Constitución formal del Municipio-Empresa (constancia de mayoría).**

La Constancia de Mayoría es un documento jurídico que acredita a los munícipes como titulares de la administración por un periodo de tiempo determinado, este documento es que les permitirá tener acceso a la administración del Municipio y poner en práctica la manera de gobernar que más sea conveniente, en el caso mexicano el periodo de gestión es generalmente de tres años, tiempo que se establece en el documento mencionado.

El documento que legalmente le da formalidad y permite operar al elemento humano en una empresa es el acta constitutiva. Para el caso de la municipalidad la constancia de mayoría es la que formalmente le da capacidad de operar a los munícipes, en ella se establece la duración de su gestión.

Es importante mencionar que para el caso de los munícipes que ocuparán el puesto de regidor no solamente la constancia de mayoría es el documento que les permitirá participar en la administración. Para la integración de los regidores del ayuntamiento existe un sistema denominado representación proporcional que permite que las minorías participen en la administración de la municipalidad, por este mecanismo es que los regidores electos no solamente pueden estar acreditados por una constancia de mayoría sino también por otro documento jurídico conocido como constancia de representación proporcional.

Para el caso de los síndicos existen legislaciones que contemplan la integración de síndicos de representación proporcional, los cuales también recibirán su respectiva constancia de representación proporcional.

La razón por la que este apartado lo denomino la constitución formal del Municipio-Empresa es porque hasta este momento todos los procedimientos, mecanismos y estrategias realizados tenían un carácter privado, estaban tejidos con la finalidad primero que construir un proyecto y luego una estructura para allegarse por medio de la confianza ciudadana de la administración municipal. Es en esta etapa donde se va a materializar todo lo diseñado con anterioridad, se vuelve de carácter público el modelo diseñado, a partir de aquí lo que se realice al interior de la organización repercute en el desarrollo de la administración municipal. Es en este momento donde se podrá medir la efectividad de modelo de Municipio-Empresa.

CUADRO 1. Ejemplo de constancia de Mayoría. Presidente Municipal. <sup>21</sup>


 Instituto Electoral del Estado de México

**ELECCIÓN ORDINARIA DE AYUNTAMIENTOS  
DEL ESTADO DE MÉXICO 10 DE NOVIEMBRE DE 1996**

CD. NEZAHUALCOYOTL, Méx., noviembre 17 de 1996

**CONSTANCIA DE MAYORIA DE VOTOS**

Que extiende el Consejo Municipal Electoral de CIUDAD NEZAHUALCOYOTL al  
C. VALENTIN GONZALEZ BAUTISTA integrante de la planilla de  
Candidatos legalmente registrados por el Partido DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA para  
participar en la Elección de Ayuntamientos, celebrada el día 10 de noviembre de 1996,  
en este Municipio con el carácter de PRESIDENTE MUNICIPAL PROPIETARIO.

Se expide la presente con base en los resultados consignados en el Acta de Cómputo  
Municipal realizado los días AL 17 del mes de noviembre de 1996 y con fundamento  
en lo dispuesto por la Constitución Política de: Estado Libre y Soberano de México, en su  
artículo 114 y por el Código Electoral del Estado de México, en su artículos 125 fracción VII,  
y 270 fracción VI.

**ATENTAMENTE**

**EL CONSEJO MUNICIPAL ELECTORAL**

PRESIDENTE SECRETARIO




LIC. FRANCISCO M. LORANCA CORDOVA      LIC. MIGUEL A. MERINO PEREGRINA

CONSEJO MUNICIPAL ELECTORAL  
NEZAHUALCOYOTL

c.p. El Consejo General de Instituto Electoral del Estado de México.

Original  
 17/11/96  
 Valentín González

<sup>21</sup> Copia de la constancia de mayoría que acredita a Valentín González Bautista como presidente municipal constitucional del Municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México. Documento proporcionado por Valentín González Bautista.

## 2.- El modelo de negocios llamado "Plan de Desarrollo Municipal".

### a) Consideraciones generales.

Nunca olvidemos que:

- Los ciudadanos son las personas más importantes para las oficinas de gobierno, son la savia de la vida.
- Los ciudadanos no dependen de nosotros, somos nosotros quienes dependen completamente de ellos.
- Los ciudadanos nos distinguen cuando acuden a nosotros; nosotros no les hacemos un favor cuando atendemos sus necesidades.

### b) Momentos de la verdad.

Cuando una persona se dirige a una institución de servicio; se encuentra con gran número de factores que hacen que tome la decisión de aceptar o no el servicio que se ofrece.

Un momento de la verdad., es el episodio en el cual un ciudadano hace contacto con algún aspecto de la organización por remoto que sea y debido a esto tiene oportunidad de formarse una impresión.

Un momento de la verdad es el instante preciso cuando el ciudadano entra en contacto con cualquier aspecto de la institución y basado en el contacto se forma una opinión acerca de la calidad en el servicio.

Es la interacción o contacto de ciudadanos con algún aspecto de la institución y genera como resultado un juicio por parte del ciudadano respecto a su percepción de la institución.

Por lo aquí expresado es de suma importancia poner absoluta atención a estos aspectos de la interacción, recordemos que los ciudadanos votaron y depositaron su confianza en un gobierno diferente, mejor aún si se les atiende correctamente, los ciudadanos gustosamente recuperarán la confianza en sus autoridades y esta forma de hacer administración tendrá visión de futuro, así mismo si el proyecto desea trascender obtendrá el respaldo ciudadano. Las administraciones municipales que atienden bien a los ciudadanos, que realizan buenas

obras y una correcta administración, que operan no solamente los recursos tradicionales en beneficio de la sociedad, tienen grandes posibilidades de trascender a un periodo de gobierno más o a otro nivel de representación.

c) Proyecto de gobierno municipal.

El plan de desarrollo municipal es un documento que se elabora en los primeros días de la administración, su manufactura proporciona una ruta que orienta sobre el desarrollo de la administración durante el periodo de gobierno. Es muy frecuente que los presidentes en su mayoría no tengan una noción de su estructura, ni mucho menos su elaboración o implementación, muchas de las veces queda a cargo de un grupo de asesores que hacen de mentores respecto de las acciones que el presidente lleva a cabo durante su gestión. Sin embargo en un modelo de "Municipio-Empresa" en donde el desarrollo del proyecto no comienza en los primeros días de la administración sino que estos pasan a ser el punto intermedio en este proyecto de largo plazo, no nos podemos dar el lujo de desconocer de lo que estamos hablando. Es por eso que para nosotros el "Plan de Desarrollo Municipal" será el equivalente al modelo de negocios en una empresa y tiene que tomar como base lineamientos de un documento denominado "Proyecto de gobierno municipal" que debió incluirse desde el primer apartado de nuestro proyecto (1.- Origen del proyecto Municipio-Empresa, apartado 2.- La estructura, inciso a) Visión estratégica, apartado II.- ¿Quieren gobernar su Municipio?), esto es antes de comenzar a tejer la estructura, sin embargo se omitió su estudio por efectos didácticos pues resulta de más utilidad estudiarlo en este apartado para hacer una serie de comparaciones con el modelo de negocios llamado "Plan de Desarrollo Municipal":

En un proyecto de gobierno municipal se plasman de una manera sencilla y sintetizada, sin cuadros complejos y formulas inentendibles las principales propuestas que cubrirán las mayores necesidades y anhelos de la población, y que servirán de base para que en un futuro se desarrolle el "Plan de Desarrollo Municipal" que estructurará, proyectará, calendarizará, monitoreará y evaluará, los anhelos ciudadanos plasmados en él.



Para el estudio del municipio resulta más sencillo analizar un proyecto como este, para después darle una estructura técnica y consolidarlo en un Plan de Desarrollo Municipal mediante una serie de fórmulas específicas.

He aquí un fragmento de un “Proyecto de gobierno municipal” que nos servirá de modelo para el análisis:

### ...3. ANÁLISIS PROPOSITIVO POR RUBRO

MUNICIPIO: \_\_\_\_\_

#### 3.1 PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL

##### 3.1.1 INTRODUCCIÓN

El éxito de cualquier proyecto o ideología dependen en gran medida de cuan capacitados estén los actores de los mismos, es evidente que en materia de administración gubernamental estamos atrasados, mientras otros municipios avanzan gracias a excelentes gestiones trianuales nosotros simplemente los miramos de lejos, pero esto puede cambiar y quiero ser parte de esta transformación. Durante mi gobierno la permanente e intensa capacitación de los servidores públicos será una constante para que de esta manera puedan materializarse mis propuestas.

Necesito gente capaz, que día tras día se trace metas y agote hasta el último recurso en el marco de la legalidad para conseguirlas.

Quiero un ayuntamiento dinámico, en el que cada funcionario gestione de manera independiente en pro del desarrollo de nuestro Municipio.

Para que esto se materialice es necesario que los servidores públicos desarrollen sus conocimientos y habilidades para desenvolverse en el entorno de competitividad en el que habitamos.

##### 3.1.2 DIAGNÓSTICO

La capacitación y adiestramiento de los servidores públicos es casi nula, a la fecha no existe un programa en el que los funcionarios se superen y crezcan de manera conjunta como políticos y servidores públicos, también hace falta un líder político que tenga un proyecto político sostenido en el tiempo que fortalezca sus cuadros para generar un mejor resultado.

##### 3.1.3 PROPUESTAS

Se creará por primera vez en el Municipio un programa permanente de capacitación y adiestramiento permanente de los servidores públicos.

Se habilitaran aulas anexas al palacio municipal para que se imparta educación secundaria, preparatoria, y de nivel licenciatura (derecho, ciencias políticas, administración pública) a los funcionarios del ayuntamiento, quienes gozaran de exención de cuotas por cualquiera de estos niveles educativos, además de horarios flexibles, que serán

después de sus funciones, todo con el objetivo de obtener funcionarios públicos capaces de responder a las necesidades de la ciudadanía.

Además se implementarán módulos especializados en administración pública que serán obligatorios para todos los funcionarios del Ayuntamiento para generar una mayor calidad en sus respectivas funciones, en todos los niveles.

#### 3.1.4 ESTRATEGIAS

Para la impartición de la educación secundaria y preparatoria se realizaran convenios con las instituciones educativas para lograr la coordinación con el Municipio y se cumpla el objetivo planteado.

Para la impartición de la educación superior se realizara un convenio con la Universidad Autónoma del Estado de México para lograr la impartición de las licenciaturas en las instalaciones que habilitara el municipio.

Para la impartición de los módulos en administración pública, se contratarán docentes especializados en la materia que los impartirán periódicamente fortaleciendo los cuadros administrativos.

### 3.2 PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN MUNICIPIO MEJOR

#### 3.2.1 INTRODUCCIÓN

Parece mentira que en pleno siglo XXI aún se tenga que mencionar en un proyecto de gobierno la importancia de la participación de la mujer en la construcción de un municipio mejor, cuando esto debería de ser implícito. En la mentalidad de los habitantes ya no tendría que haber cabida a la diferenciación de la calidad humana entre el hombre y la mujer pero desafortunadamente haciendo un sencillo ejercicio de sondeo entre la población nos daremos cuenta de que la realidad es otra, aún la mujer es valorada en menor medida que el hombre y ve limitada su participación en todos los sectores, tales como académico, político, económico y social, es por esto que me veo en la vergonzosa necesidad de mencionar el gran valor que tiene la mujer en la consolidación de un mejor Municipio. Durante mi gobierno no habrá diferencia de género en la participación de los puestos municipales.

En todo proyecto municipal, vigilare el respeto por la integridad de hombres y mujeres, de esta manera se dignifica la convivencia entre sociedad y gobierno.

#### 3.2.2 DIAGNÓSTICO

En la población podemos encontrar fácilmente limitaciones que sufren las mujeres por pertenecer a este género, se presenta aunque cada vez en menor medida lo que coloquialmente se denomina "machismo". Hace falta un programa gubernamental bien estructurado que fomente el respeto a la integridad de la mujer y la igualdad de oportunidades.

### 3.2.3 PROPUESTAS

Crear un programa de difusión entre la población que promueva la igualdad de oportunidades de desarrollo entre hombres y mujeres.

Trabajar de la mano con los docentes locales para apoyar campañas didácticas que promuevan el respeto a las mujeres, aportando del presupuesto municipal los recursos requeridos para tal finalidad.

Crear una coordinación de la mujer que vigilará que el Ayuntamiento este conformado de manera equitativa por ambos géneros, prestara ayuda a mujeres que se encuentren en situaciones vulnerables (violencia intrafamiliar, madres solteras, víctimas de algún delito), proporcionando asesoría jurídica, económica y psicológica para ayudar a su recuperación.

Crear un fideicomiso que tendrá como objetivo proporcionar apoyos económicos a madres solteras, así como a sus hijos que se encuentren realizando estudios.

### 3.2.4 ESTRATEGIAS

El programa de difusión que promueva la igualdad de oportunidades de desarrollo entre hombres y mujeres será operado por la coordinación de la mujer.

El trabajo que se realizará con docentes será mediante la coordinación de la mujer, además en lo posible colaboraré personalmente.

La coordinación de la mujer será erigida ante el acuerdo del cabildo, en la designación de sus integrantes será fundamental la buena reputación y aceptación poblacional de los aspirantes.

Para hacer posible el fideicomiso realizare las gestiones ante las instancias correspondientes en cuanto inicie mi gestión, los recursos serán aprobados por el cabildo.

## 3.3 FOMENTO AL EMPLEO

### 3.3.1 INTRODUCCIÓN

La inversión en actividades productivas es el motor que impulsa el desarrollo y genera empleo, es por eso que hay que fomentarla creando las condiciones necesarias para esto, que sin lugar a dudas propiciará generación de empleo elevando los estándares de vida de la población, durante mi gobierno la innovación en materia de inversión y la estructuración de mecanismos que generen empleo serán la constante, tenemos que estar en alerta sobre lo que hacen otros municipios del país para fomentar el empleo y crecer, para tratar de adaptarlos a nuestra localidad e implementarlos de una manera exitosa y eficaz, siendo ejemplo para el desarrollo.

Las poblaciones pueden insertarse al progreso más rápido de lo que muchos creen, solo hace falta una receta que sin lugar a dudas conduce al progreso, creo haberla digerido y además estoy convencido que el desarrollo de las poblaciones se basa en algo bastante sencillo:

Inversión, educación y una nueva visión de apertura hacia el desarrollo.

### 3.3.2 DIAGNÓSTICO

La situación es hasta cierto punto alarmante puesto que existe mucho desempleo en el Municipio, esto hace aún más interesante y atractiva la iniciativa gubernamental municipal para desempeñar una exitosa gestión en donde transformemos la realidad municipal y se sienta una línea divisoria entre el Municipio de hoy y el que legaremos después de un trienio de exitosa gestión.

### 3.3.3 PROPUESTAS

Se establecerán convenios con productores, comerciantes y empresarios locales para que se generen condiciones óptimas en que los estudiantes puedan emplearse en jornadas de medio tiempo, de esta manera el estudiante obtiene un ingreso y continúa con su preparación académica.

Se establecerán centros de producción (maquila, producciones artesanales, literarias, etc.) dotados de las condiciones necesarias para que personas de la tercera edad que deseen laborar puedan hacerlo, de esta manera reafirmamos nuestro compromiso social. Difícilmente organizaciones lucrativas pueden generar el ambiente óptimo para que estas personas se desenvuelvan y solo un gobierno con visión y compromiso social puede lograrlo.

Propongo la creación de un centro de incubación de empresas en donde se apoye financiera y técnicamente a proyectos de invención e innovación con oportunidad de explotación comercial, todo esto con la visión de generar nuevas fuentes de empleo y fortalecer a los habitantes de la comunidad.

Propongo un programa de formación empresarial dirigido a los jóvenes para orientar su visión a ser los líderes de las nuevas oportunidades de negocio.

Asesoría técnica y financiera, además de apoyos económicos para la exportación de productos originarios de la demarcación.

Adquirir terrenos para la construcción de centros de capacitación técnica, estos terrenos estarán ubicados en zonas estratégicas para su óptimo aprovechamiento.

Construir un centro de capacitación técnica en donde se impartirán talleres de forma continua tales como; costura, cultura de belleza, electricidad, mecánica, computación y otros oficios que se demanden, esto con la finalidad de proporcionar a los pobladores de la comunidad una alternativa de sustento.

Acudir con organizaciones privadas y públicas para que puedan traer fuentes de empleo a la zona (apoyar trámites y gestión), todo esto con la debida planeación para evitar que el medio ambiente sea deteriorado.

Apoyar a organizaciones de la comunidad para la gestión de créditos y proyectos ante el gobierno Federal y el gobierno del Estado, esto será posible mediante una Coordinación de Fomento a la Inversión, que creará mi gobierno para estructurar junto con

los pobladores planes y proyectos de negocios que serán presentados para su implementación.

Constitución de un fondo para otorgar apoyos económicos a emprendedores (micro-negocios, pequeños empresarios y proyectos productivos), estos apoyos serán otorgados en base al tipo de proyecto y podrán comprender desde un 50% hasta un 100% dependiendo el tipo de proyecto, el plan de negocios y el campo de oportunidad del mismo, estos apoyos estarán sujetos a determinadas reglas de operación que señalará la Coordinación de Fomento a la Inversión, misma que verificará la evolución de dichos proyectos.

Creación de una Coordinación de Recolección de material que pueda ser reutilizado, que tenga como actividad prioritaria la compra de material reutilizable de la población municipal (papel, cartón, vidrio, fierro, etc.) a buenos precios para su posterior utilización para la producción y venta, otra de las principales actividades de esta Coordinación será generar empleos mediante la separación de desechos en el tiradero municipal.

#### 3.3.4 ESTRATEGIAS

Para la adquisición de terrenos para los centros de capacitación técnica y la construcción de los mismos se utilizarán recursos del ramo 33. El reclutamiento del personal que impartirá los talleres, estará a cargo de la dirección de recursos humanos (generación de empleos).

Durante mi gobierno personalmente acudiré con organizaciones privadas y públicas para promover el Municipio con el fin de atraer inversiones que puedan generar empleo y desarrollo municipal.

Crear una coordinación de fomento a la inversión responsable para todo tipo de trámites necesarios (gestión de proyectos ante instancias de gobierno) y que sean capaces para la evaluación efectiva de proyectos, además de asesorar a interesados en iniciar o incentivar un proyecto, solicitar un crédito o incursionar en un negocio.

El fondo para apoyos a emprendedores se creará previos estudios financieros.

La creación de la Coordinación de Recolección será aprobada por el cabildo municipal, y esta coordinación para el desempeño de sus actividades habilitará un centro de recolección de material reutilizable.

“Con inversiones productivas elevamos rápidamente los estándares de vida del municipio”

### 3.4 EDUCACIÓN

#### 3.4.1 INTRODUCCIÓN

La clase política en México, cualquiera que sea su postura ideológica debe comprender que la educación es una garantía al progreso y que apostar a ella, a la ciencia y también a la tecnología, nos hará mejores ciudadanos, profesionales, líderes políticos y empresarios exitosos, pero todos los cambios tienen que llevarse a cabo de manera

gradual y sistemática, hoy quiero comenzar construyendo una base sólida que permita al Municipio ser pionero en la transformación educativa estatal.

#### 3.4.2 DIAGNÓSTICO

Las condiciones del sistema educativo municipal son hasta cierto punto deprimentes; en un entorno en el que los municipios que más progresan son los que más invierten en la educación, nos estamos quedando cada vez más atrás. algunos edificios escolares solicitan ampliación en sus instalaciones en otros es necesario la rehabilitación y mantenimiento, también hacen falta habilitar salones de computo con acceso a internet de primer nivel en la mayoría de las instituciones educativas, así mismo es prioritario proporcionar apoyos económicos individualizados a los mejores estudiantes de educación superior que al día de hoy no se han implementado y ponernos a la par de los gobiernos más modernos implementando exitosos programas tales como la entrega de uniformes escolares y útiles a los estudiantes de educación básica, los cuales serán proporcionados por una empresa municipal que generará empleo y servirá como muchas otras para activar el sector económico municipal

#### 3.4.3 PROPUESTAS

En obras nuevas y ampliaciones determinar correctamente las prioridades y realizar las gestiones pertinentes ante la Coordinación de Instalaciones Educativas para la autorización correspondiente, en los casos de rehabilitación y mantenimiento apoyar con lo más posible, según exigencia y participación ciudadana.

Es importante iniciar los trámites y gestiones para la construcción de una universidad más en la cabecera municipal y dos escuelas técnicas más, una en la Delegación 1 y otra en la Delegación 2; es necesario realizar un estudio en todas las escuelas para la instalación de talleres de cómputo.

Para la construcción de escuelas nuevas es necesario adquirir un terreno mediante previo estudio del lugar.

Propongo la creación de centros de internet gratuitos que serán distribuidos uno por barrio y dos por delegación para satisfacer las necesidades tecnológicas de los estudiantes y pobladores municipales, que a cada día necesitan integrarse a la revolución tecnológica.

Propongo la constitución de un fideicomiso destinado a proporcionar becas de nivel superior a estudiantes sobresalientes de nivel medio superior, este fideicomiso garantizará la cumplimentación de los objetivos planteados en el mismo, por lo que con el cambio de administración este programa no se verá interrumpido.

#### 3.4.4 ESTRATEGIAS

Para las acciones de construcción y ampliación de escuelas se solicitaran los oficios de autorización ante la Coordinación de Instalaciones Educativas, así como las de nueva creación.

Para la habilitación de los centros de internet se creará una comisión encargada de estructurar estos centros de internet mediante el financiamiento de la administración municipal.

Para la constitución del fideicomiso destinado a proporcionar becas de nivel superior se harán los trámites necesarios hasta materializarse.

### 3.5 BIBLIOTECAS

#### 3.5.1 INTRODUCCIÓN

Para que se genere el progreso en mi Municipio es necesario dotar a los ciudadanos de las herramientas necesarias para desarrollar sus habilidades e incentivar su interés, es por esta razón que dentro de mi proyecto de gobierno dotaré a mi municipio de una biblioteca moderna física-digital que sea pionera en su estructura y tecnología en todo mi distrito para ser orgullo de sus ciudadanos y símbolo de la población, punto de referencia para los municipios vecinos.

#### 3.5.2 DIAGNÓSTICO

Existe únicamente una biblioteca en la Cabecera Municipal, una en la Delegación 1, otra en la Delegación 2, y una más en la Delegación 4, careciendo de este servicio la Delegación 5 y la Delegación 6, los servicios que prestan son de bajo nivel y los libros que hay para consulta son pocos y con ediciones muy atrasadas, además se carece de bibliografía especializada para estudiantes de nivel superior lo cual dificulta que personas de estos niveles visiten frecuentemente estos centros de conocimiento.

#### 3.5.3 PROPUESTAS

Propongo la creación en mi Municipio de una biblioteca moderna física-digital que sea pionera en su estructura y tecnología en todo mi distrito, orgullo de sus ciudadanos y símbolo de la población, punto de referencia para los municipios vecinos.

También propongo la habilitación de un aula de educación tecnológica adjunta a la biblioteca física digital en donde se impartan talleres de educación digital gratuita (uso adecuado de la telefonía, talleres de computo, programación y mantenimiento de ordenadores, robótica básica) para que la población aproveche los beneficios de la tecnología.

Asistir a escuelas de niveles superiores, para conocer su plan de estudios y así de esa manera poder adquirir los necesarios para la biblioteca, así como un espacio especial para niños.

Gestionar la adquisición de libros faltantes y de más nivel para dotar a las bibliotecas de estos ejemplares.

Realizar una colecta en la población especificando los tipos de libros y niveles académicos para actualizar toda la información.

Difundir entre la población del municipio y localidades vecinas estos centros de conocimiento para fomentar la visita del mayor número de visitantes posibles a estas bibliotecas.

#### 3.5.4 ESTRATEGIAS

Para la creación de la biblioteca física-digital se realizarán las gestiones correspondientes para lograr la construcción y habilitación de la misma junto con su aula de educación tecnológica.

Se va a solicitar mediante oficio, a las escuelas superiores, entreguen su plan de estudios para conocer qué tipo de libros hay que gestionar o adquirir.

Para la adquisición de material bibliográfico se va a gestionar ante el gobierno del estado y diputaciones material de consulta.

También se implementará entre la población un programa de colecta para la adquisición de un mayor número de ejemplares para las bibliotecas.

Para la difusión de las bibliotecas se tiene que implementar un programa de voceo y entrega de volantes a los pobladores para que asistan a estas instalaciones, además como presidente visitaré cada una de las escuelas del Municipio difundiendo estos centros de conocimiento entre todos los estudiantes y realizando convenios con los profesores para que estimulen a sus estudiantes a visitar la bibliotecas mediante un estímulo simbólico en su puntuación académica.

“El Municipio crece fortaleciendo la cooperación entre el gobierno y sus profesores”.

### 3.6 DEPORTES

#### 3.6.1 INTRODUCCIÓN

Este es un momento clave para nuestra sociedad; es un acierto de nuestra parte invertir en el deporte pues de esta manera contribuimos a tener una sociedad sana, productiva, fuerte y segura.

El deporte; un sector que se debe fomentar es un elemento clave en la construcción de un México mejor por esto los tres niveles de gobierno deben trabajar en su conjunto para fortalecer este rubro y así tener a corto mediano y largo plazo resultados que se verán reflejados en el bienestar de la ciudadanía.

#### 3.6.2 DIAGNÓSTICO

Se carece de un programa que financié las carreras deportivas de personas talentosas. Son insuficientes los espacios deportivos, también se carece de una infraestructura para deportes, como canchas de basquetbol, futbol rápido y canchas de voleibol.

#### 3.6.3 PROPUESTAS

Es necesario crear un fondo para financiar un programa en donde se desempeñen coordinadores encargados de focalizar personas con talentos específicos en cada uno de los deportes practicados en la comunidad, para que sean beneficiados de apoyos económicos que les permitan mejorar sus habilidades y hacer de estas un modo de



vida, exigiéndoles compromiso, disciplina y resultados para poner en alto la identidad municipal.

Es necesario adquirir terrenos o conocer la situación de los existentes, para regularizarlos y crear una comisión que se avoque en forma frontal y directa para fomentar el deporte, registrar en algún programa la construcción de canchas.

#### 3.6.4 ESTRATEGIAS

Se creará una comisión encargada de focalizar personas con talentos específicos en cada uno de los deportes practicados en la comunidad, para que sean beneficiados de apoyos económicos que les permitan mejorar sus habilidades y hacer de estas un modo de vida,

Para financiar con apoyos económicos a los deportistas mi gobierno creará un fideicomiso con una duración de siete años para garantizar estos apoyos durante mi gobierno y los siguientes.

“El municipio avanza creando programas sostenidos en el tiempo”.

Conocer a fondo el problema para aplicar una solución rápida, para la adquisición de terreno y construcción de canchas, es importante registrar estas acciones para el fortalecimiento de los municipios y concientizar a la comunidad deportiva para que brinden los apoyos necesarios.

“El deporte como reflejo de nuestra sociedad”.

### 3.7 SALUD

#### 3.7.1 INTRODUCCIÓN

Si algo es valioso en la vida de los pobladores del municipio es la salud, para preservarla es muy importante realizar acciones proactivas y reactivas, para lo anterior es necesario contar con el instrumental médico y el capital humano capacitado para responder a cualquier circunstancia que se presente.

#### 3.7.2 DIAGNÓSTICO

El equipo médico existente necesita ser actualizado día con día, hace falta apoyar a los institutos de salud en el abastecimiento cada vez mejor de sus medicamentos, además se necesita mejorar aún más la calidad del personal.

#### 3.7.3 PROPUESTAS

Conocer a fondo los planes y programas de estos centros de salud.

Solicitar mantenimiento y actualización de equipo médico.

Apoyar los requerimientos de medicinas.

Conocer la situación del personal que presta sus servicios y dar una solución para que esta sea de más calidad (personal titulado y tiempo completo).

### 3.7.4 ESTRATEGIAS

Solicitar al ISEM (Instituto de Salud del Estado de México) la autorización para equipar las instalaciones, así como la asesoría para las acciones que se decidan emprender.

Solicitar a los institutos de salud mediante oficio nos den a conocer sus planes y programas para diagnosticar en que puede colaborar el ayuntamiento para que se materialicen estos mismos.

Crear una comisión especializada en la materia encargada de auxiliar a los institutos mediante asesoramiento para mejorar la calidad del personal y el abastecimiento del medicamento que sea solicitado.

### 3.8 SERVICIOS PUBLICOS

“Un Municipio que cuenta con todos los servicios públicos, está preparado para crecer de manera integral, fortalece el bienestar y la salud de sus habitantes, asegura su progreso, se prepara para el futuro”.

#### 3.8.1 SEGURIDAD PÚBLICA

##### 3.8.1.2 INTRODUCCIÓN

Un Municipio seguro es un derecho que los pobladores ansiamos cada vez más, cuando un lugar es seguro se muestra atractivo para la región, se genera inversión, los habitantes se desenvuelven mejor, se va tejiendo una buena reputación. Durante mi gobierno he de implementar ambiciosos programas para generar las suficientes condiciones de seguridad que satisfagan a la población.

##### 3.8.1.3 DIAGNÓSTICO

Se presentan robos en forma aislada, el índice de asaltos a transeúntes es mínimo, las violaciones son bajas de acuerdo a los reportes que se hacen, pero la realidad es distinta.

##### 3.8.1.4 PROPUESTAS

Equipar a los cuerpos de seguridad con las herramientas necesarias para hacer frente a los hechos ilícitos.

Habilitar módulos de seguridad pública por barrio en toda la cabecera y dos tres módulos por delegación.

Realizar un programa de rondín en todas las delegaciones y detectar los grupos delictivos para su pronta desintegración.

Capacitar a todo el personal para el trato directo con la gente.

Delimitar específicamente las atribuciones de los cuerpos de seguridad municipal para proporcionar un servicio en el marco de la legalidad.

##### 3.8.1.5 ESTRATEGIAS

Se creará una comisión encargada de realizar lo necesario para la gestión y adquisición de equipo necesario en base a un estudio previo.

Los módulos serán habilitados con recursos del ramo 33.

El programa de rondín en base a un estudio previo.

La detección desintegración y tratamiento integral de los delincuentes estará a cargo de un cuerpo policiaco especial erigido durante mi gobierno para este objetivo.

La capacitación del trato a la gente se solicitara al IAPEM.

La delimitación de atribuciones de los cuerpos de seguridad será realizado mediante un equipo jurídico encargado de esa función.

### 3.8.2 AGUA POTABLE

#### 3.8.2.1 INTRODUCCIÓN

La inmensa mayoría de la población muchas veces no ponemos atención en lo que parece cotidiano, rara vez nos percatamos de la utilidad de los servicios públicos básicos. En el caso de la población estoy seguro de que la sociedad no ha tomado demasiada importancia a un servicio tan elemental como el abasto de agua, durante mi administración se tomará muy en cuenta este servicio público para que sea de excelente calidad, para todos y con una visión sustentable, a su vez a medida que aumenta su tamaño la localidad hay que implementar un sistema de planeación por etapas comenzando primeramente por proporcionarle servicios de agua con una infraestructura bien planeada y de calidad para evitar gastos innecesarios.

#### 3.8.2.2 DIAGNÓSTICO

Se padece en gran parte la escases, algunas zonas es necesario la ampliación de la red y en otras se presentan problemas de fugas.

Al día de hoy se carece de proyectos para aprovechar este recurso natural, pues nuestro Municipio cuenta con él.

#### 3.8.2.3 PROPUESTAS

Es importante asegurar el abastecimiento mediante acuerdos o convenios con la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS).

Se implementará un mayor control del vital líquido, instalando válvulas en zonas estratégicas.

Propongo mantenimiento y rehabilitación en la red.

Para iniciar proyectos para aprovechar el agua del municipio propongo la coordinación con los comuneros y pobladores de la localidad a fin de trabajar juntos para aprovechar el vital líquido en beneficio de la comunidad.

También es de gran significado la concientización ciudadana para el cuidado de este líquido y los pagos de este a la tesorería municipal, todo esto mediante la implementación de grandes descuentos por parte del Municipio a los ciudadanos que deseen regularizar sus pagos, en la mayoría de los casos estas cuotas serán simbólicas.

### 3.8.2.4 ESTRATEGIAS

Organizar una comisión especial para los convenios con CEAS, los mantenimientos y rehabilitaciones se pueden realizar con recursos del ramo 33 y recursos propios.

Para activar proyectos de aprovechamiento de agua junto con comuneros y pobladores de la localidad se creará una comisión encargada únicamente de gestionar proyectos para el aprovechamiento del vital líquido.

Se organizará una campaña de difusión para dar a conocer a la población los grandes descuentos para los ciudadanos que decidan regularizarse en el pago de sus cuotas por el suministro de agua,

“El municipio se fortalece con el aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales”

### 3.8.3 ALUMBRADO PÚBLICO Y ELECTRIFICACIONES

#### 3.8.3.1 INTRODUCCIÓN

La electrificación y plena iluminación en las localidades juega un papel muy importante en el bienestar de sus ciudadanos, proporciona un clima de mayor confianza, así mismo dota de seguridad al transitar por sus calles y avenidas, contribuye a generar un mejor aspecto de crecimiento entre sus pobladores y visitantes, además de que fortalece el desarrollo municipal, es por eso que una vez verificada la cobertura total de redes de agua municipales inmediatamente nos pondremos a trabajar en las redes de alumbrado público y electrificaciones, así como su mantenimiento, para generar tranquilidad entre sus habitantes

#### 3.8.3.2 DIAGNÓSTICO

Actualmente hay un alto índice de lámparas que no funcionan, otras que prestan el servicio pero necesitan mantenimiento, además existen calles que al ser de nueva creación carecen de electrificación y es necesario habilitar la red eléctrica.

#### 3.8.3.3 PROPUESTAS

Reparar y dar mantenimiento a todas las lámparas que lo requieran.

Electrificar las zonas que lo requieran.

Instalar transformadores necesarios para la regulación de voltaje.

Realizar un convenio con CFE para bajar el gasto del alumbrado municipal mediante el cambio de focos de vapor de sodio a focos ahorradores (2000 luminarias) de esta manera se hace un ahorro en el consumo de luz municipal.

#### 3.8.3.4 ESTRATEGIAS

Iniciar un estudio de las condiciones del alumbrado y las áreas en donde se requiere electrificar para tener una base de datos actualizada y poder adquirir refacciones así como accesorios para el mantenimiento y reparación donde se requiera, además determinar de esta manera las áreas a electrificar.

Colaborar con la Comisión Federal de Electricidad para habilitar donde sea necesario la red de alumbrado, transformadores donde sean requeridos, así como realizar el convenio con esta Comisión para bajar el gasto del alumbrado municipal mediante el cambio de focos de vapor de sodio a focos ahorradores.

Incrementar el personal que presta servicios de mantenimiento.

#### 3.8.4 DRENAJE

##### 3.8.4.1 INTRODUCCIÓN

Mi visión como gobernante es el crecimiento integral municipal, en este orden de ideas llevaré a cabo un crecimiento en la infraestructura urbana con un sistema de planeación por etapas, dotando a la población de los servicios públicos completos, para evolucionar a una localidad más desarrollada.

##### 3.8.4.2 DIAGNÓSTICO

Existen calles y avenidas que carecen de este servicio, pues a medida que se colonizan nuevas zonas del municipio también crece la demanda de estos servicios públicos.

Esta deficiencia se presenta en todas las comunidades del municipio.

##### 3.8.4.3 PROPUESTAS

Realizar los estudios de planeación en todas las calles y avenidas de nuestro municipio.

Trabajaré de manera incesante para obtener la mayor cobertura de este servicio en el Municipio.

Apoyaré de manera prioritaria donde exista mayor participación ciudadana, además.

Rehabilitaré la red de drenaje donde sea necesario.

##### 3.8.4.4 ESTRATEGIAS

Se priorizarán las peticiones donde exista mayor organización ciudadana y que esté acorde con los debidos estudios de planeación.

Se creará una comisión encargada de realizar estudios necesarios para identificar donde hace falta rehabilitar la red, además de gestionar y dar seguimiento a las solicitudes de drenaje por parte de la comunidad, aunque la comunidad no lo solicite la comisión deberá de identificar donde hace falta el servicio y darle seguimiento.

“Servicios públicos suficientes + calidad = población satisfecha”.

#### 3.8.5 BANQUETAS Y GUARNICIONES

##### 3.8.5.1 INTRODUCCIÓN

MI prioridad es un municipio mejor, con una vista agradable con calles y avenidas que luzcan hermosas y den calidez, es por eso que pondremos nuestros esfuerzos en caminos bien planeados y una vez dotados de agua, iluminados, con drenaje y alcantarillado es hora de dotarlos con banquetas y guarniciones de calidad.

### 3.8.5.2 DIAGNÓSTICO

Son muchas calles las que carecen de este servicio, además de que existen otras que cuentan con el pero está deteriorado, es por lo anterior que hay que poner especial énfasis en este rubro.

### 3.8.5.3 PROPUESTAS

Realizar un estudio al recibir la administración para determinar en donde habrá que rehabilitar y en donde hay que construir banquetas y guarniciones.

Construir banquetas y guarniciones donde se asegure la participación ciudadana, estas serán de 20 cm. De base, 40 cm de altura y 15 cm. de corona, tendrán un FC de 150 KG/CM2 tamaño del agregado máximo de

$\frac{3}{4}$ . Las banquetas serán de concreto FC=100KG/CM2 tamaño del agregado máximo de  $\frac{3}{4}$  y de 10 cm de espesor

### 3.8.5.4 ESTRATEGIAS

Priorizar este tipo de obras con una debida planeación.

Comprometer a la ciudadanía en la ejecución de estas.

Planear correctamente las ampliaciones, así como el gasto de la rehabilitación de viviendas afectadas.

## 3.8.6 PAVIMENTACIÓN

### 3.8.6.1 INTRODUCCIÓN

Necesitamos estar a la expectativa con el crecimiento de la comunidad para dotarla de la infraestructura para vivir mejor, en mi sistema de planeación por etapas el eslabón final es; calles pavimentadas para mejorar la visibilidad de la localidad.

### 3.8.6.2 DIAGNÓSTICO

Es necesario construir más obras de pavimentación porque faltan avenidas y calles, la población se extiende cada vez más a lo largo del territorio municipal y es necesario satisfacer los nuevos requerimientos de pavimentación en el municipio.

### 3.8.6.3 PROPUESTAS

Atender la mayoría de peticiones, aplicando el criterio de priorización, todos los concretos propongo que se realicen de 17 cm de espesor, tamaño del agregado máximo de tres cuartos, con un FC=200 KG/CM2 se atenderán las calles y avenidas que muestren mayor interés además de que es muy necesario verificar que cuenten con servicios de agua y drenaje, se tomaran en cuenta los gastos que impliquen la ampliación de calle.

### 3.8.6.4 ESTRATEGIAS

Se atenderán las peticiones que muestren mayor interés además que tienen que contar con los servicios de agua potable y drenaje se tomarán muy en cuenta los gastos que impliquen la ampliación de calles (rehabilitación de vivienda).

### 3.8.7 COMERCIO-MERCADO

#### 3.8.7.1 INTRODUCCIÓN

Para que un Municipio progrese es necesario que cuente con espacios geográficos que generen las condiciones para generar el intercambio entre los pobladores además de producir ganancias entre sus actores, que contribuyan a elevar sus condiciones de vida y contribuir al crecimiento municipal.

#### 3.8.7.2 DIAGNÓSTICO

La ubicación geográfica del mercado municipal situado en la cabecera municipal hace difícil la afluencia de compradores, además de que las delegaciones municipales carecen de mercado con infraestructura y las administraciones no han hecho un esfuerzo para habilitarlas.

#### 3.8.7.3 PROPUESTAS

Realizar un estudio de mercado para conocer a los comerciantes, empresarios y artesanos locales, los productos y servicios que ofrecen para promover su producción, distribución y comercialización, además de realizar estudios de factibilidad y viabilidad para habilitar terrenos que se destinen a la construcción de infraestructura para mercados (los terrenos deben contar con los servicios de agua, drenaje, luz y vías de comunicación) en cada una de las delegaciones.

#### 3.8.7.4 ESTRATEGIAS

Analizar a fondo los estudios realizados en materia de dotación de infraestructura comercial y estructurar proyectos de mercados delegacionales. Solicitar apoyo al Banco Nacional de Obras y Servicios para construir, también construiremos infraestructura con recursos del Ramo 33, definiendo bien la participación de locatarios.

### 3.9 VIAS DE COMUNICACIÓN

#### 3.9.1 INTRODUCCIÓN

Con mejores vías de comunicación el municipio crece y genera las condiciones para atraer inversión, que genere empleo, contribuya al progreso y proyección municipal.

#### 3.9.2 DIAGNÓSTICO

Son insuficientes, se tiene un problema de vital importancia en caso de siniestro volcánico, las vías de comunicación existentes están en mal estado.

#### 3.9.3 PROPUESTAS

Rehabilitar los tramos carreteros existentes.

Dar continuidad a la construcción de infraestructura de vías de comunicación.

Iniciar con la construcción de infraestructura carretera (en base a estudios de planeación y requerimientos de empresas que inviertan en la zona) para crear un clima favorable para la inversión y el asentamiento de empresas.

#### 3.9.4 ESTRATEGIAS

El material de rehabilitación solicitarlo a la Junta Local de Caminos.

En la continuación de obras de infraestructura de vías de comunicación y en el inicio de obras de infraestructura carretera solicitar al Gobierno Federal (SCT), Gobierno del Estado (SCTEM) y la Junta Local de Caminos, las autorizaciones correspondientes; y convenir con los dueños de los predios afectados para el derecho de vía, esto con apoyo de CRECEM.

### 3.10 VIVIENDA DIGNA

#### 3.10.1 INTRODUCCIÓN

La prioridad de mi gobierno es generar mejores condiciones de vida para los pobladores de la localidad, y sin lugar a dudas una mejor vivienda es su derecho, además de que los tres niveles de gobierno deben contribuir para materializar esta prerrogativa.

#### 3.10.2 DIAGNÓSTICO

Debido a la pobreza extrema, muchos hogares carecen de una vivienda digna, este problema se presenta en todo el Municipio

#### 3.10.3 PROPUESTAS

Erigir una Dirección de Vivienda Digna.

Propongo la creación de un programa que tendrá el propósito de dotar a las personas más necesitadas de módulos de vivienda consistentes en dos cuartos, una cocina y un baño cuya mano de obra y material estarán a cargo de la administración municipal.

#### 3.10.4 ESTRATEGIAS

Registrar y realizar los apoyos con recursos del ramo 33 (fondo de infraestructura social municipal).

La Dirección será aprobada por el cabildo municipal y el director será designado de entre los mejores aspirantes, los cuales deberán gozar de honorabilidad, amplio criterio de servicio y valorar a conciencia e igualdad las personas que se les brinde apoyo.

### 3.11 MEDIO AMBIENTE Y ECOLOGIA

#### 3.11.1 INTRODUCCIÓN

Un gobierno comprometido con el medio ambiente y la ecología da muestra de madures en la forma de conducir su proyecto político. Para mi es de gran importancia el crecimiento del Municipio, pero de manera integral conjuntando todos los sectores de la sociedad y tomando en cuenta todos los aspectos tales como el medio ambiente y la ecología, por lo que encabezaré un proyecto de gobierno responsable y comprometido con el cuidado del ambiente y sus recursos naturales.

#### 3.11.2 DIAGNÓSTICO

Existen muchos factores que hacen que el medio ambiente se contamine de diversas formas, una de ellas, es la basura; ya que el servicio de colecta es insuficiente, se carece de un programa de recolección; existen muchos tiraderos clandestinos y no existe una cultura de calidad en la población para clasificar los deshechos.



### 3.11.3 PROPUESTAS

Adquirir un terreno para tiradero.

Concientizar a la gente para que clasifique los desechos.

Adquirir más unidades para recolección de basura.

Iniciar un proyecto para procesamiento de desechos orgánicos e inorgánicos (composta, papel, cartón, vidrio, plástico), y la comercialización de los mismos una vez transformados, estos desechos serán recolectados por los camiones recolectores de basura.

Implementar un programa de recolección periódica.

### 3.11.4 ESTRATEGIAS

Repartir volantes para concientización (escuelas y DIF), así como iniciar un programa de voceo.

La adquisición de la unidad de recolección realizarla con recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

Se creará una comisión para materializar el proyecto de procesamiento de desechos orgánicos e inorgánicos, una vez bien estructurado el proyecto se venderán los productos generados como resultado del procesamiento (composta, papel, cartón, vidrio, plástico) con la utilidad que genere la venta de estos productos, se pueden pagar salarios de trabajadores, o implementar apoyos a la población.

## 3.12 REFORESTACIÓN

### 3.12.1 INTRODUCCIÓN

Mi proyecto de crecimiento poblacional va aparejado con la preservación de los recursos naturales, creo que las sociedades pueden comprender que se pueden aprovechar los beneficios de la urbanización sin descuidar las áreas naturales. Si se asimila esto se está un paso adelante, así que: “bienvenido el desarrollo sustentable”.

### 3.12.2 DIAGNÓSTICO

Existen muchas zonas que sufren de deslaves y erosión del suelo, otras es importante reforestar.

### 3.12.3. PROPUESTAS

Realizar un diagnóstico en colaboración con ejidatarios, comuneros y la población en general para identificar las zonas a reforestar.

Apoyar al comisionado de este rubro para que gestione y traslade al Municipio la mayoría de árboles para su plantación.

### 3.12.4 ESTRATEGIAS

Concientizar a toda la comunidad de la importancia de reforestar y cuidar los bosques, mediante volantes, voceo, apoyos económicos, etc.

Trabajar en colaboración con ejidatarios, comuneros y población en general, pues ellos conocen perfectamente de este ramo y así obtener un diagnóstico correcto de zonas a reforestar. y brindarles todo el apoyo en proyectos relativos a este sector.

Para reforestar se va a solicitar el apoyo de las escuelas (secundarias, telesecundarias, escuelas de educación media superior (CBTA, CECyTEM, preparatorias, etc.) para plantar árboles, también es posible solicitar ayuda al cabildo y a toda la comunidad en general.

### 3.13 TENENCIA DE LA TIERRA

#### 3.13.1 INTRODUCCIÓN

Este rubro rara vez es tomado con la importancia que verdaderamente tiene, bien utilizado puede ser canalizado en beneficio social, una propiedad regularizada da seguridad patrimonial a las familias e incluso puede ser la herramienta que facilite el progreso de la economía familiar utilizándose como garantía para un crédito que sea utilizado para el inicio y expansión de negocios.

#### 3.13.2 DIAGNÓSTICO

Los problemas que se tienen son de gente que desea comprar, vender y construir. Existe gente que no tiene regularizados sus predios.

#### 3.13.3 PROPUESTAS

Se realizaran jornadas de regularización de predios, escrituras, testamentos y tramites notariales, en conjunto con las instancias correspondientes, a costos accesibles y cerca de la gente.

Realizar convenios con bienes comunales y ejidatarios para regularización de lotificación en sus propiedades esto debido a la extensión de la mancha urbana para brindar los servicios necesarios a las nuevas colonias (agua, luz, drenaje, pavimentación).

Capacitar al Director de Desarrollo Urbano con la finalidad de que pueda resolver cualquier situación que se presente en su rubro, además encargarle una delimitación de funciones respecto de sindicatura para evitar duplicidades.

#### 3.13.4 ESTRATEGIAS

Se realizaran convenios con instituciones estatales y notarios públicos para tener jornadas óptimas a bajos costos.

Concertar de manera pronta acuerdos con bienes comunales y ejidatarios para regularizar la lotificación en sus propiedades e iniciar la habilitación de los servicios públicos.

Solicitar la asesoría con CRECEM y desarrollo urbano del Estado de México.

### 3.14 PROCURACIÓN DE JUSTICIA

#### 3.14.1 INTRODUCCIÓN

La procuración de justicia es un elemento fundamental en un estado de derecho como lo es el nuestro, los servidores públicos encargados de esta importante responsabilidad, la deben tomar con seriedad, compromiso, responsabilidad y disciplina, ya que no es cosa menor, así mismo los dirigentes políticos debemos establecer las directrices y el apoyo total a la superación de estos funcionarios para que respondan de manera

óptima a la necesidades de la población y generen un clima de confianza en las instituciones de parte de los ciudadanos.

#### 3.14.2 DIAGNÓSTICO

No se atiende con igualdad, la solución de los problemas, además se carece de la formación necesaria para dar una solución apegada a derecho, existe corrupción y autoritarismo.

#### 3.14.3 PROPUESTAS

Que el síndico, juez conciliador, derechos humanos, director de seguridad pública, se les imparta un curso de capacitación para que se actúe conforme a la ley y a derecho, también que las autoridades auxiliares (delegados, subdelegados, jefes de sector o de sección y jefes de manzana) se les brinde asesoría.

#### 3.14.4 ESTRATEGIAS

La capacitación se solicitará al IAPEM (Instituto de Administración Pública del Estado de México), a la PGR, litigantes, jueces y abogados distinguidos.

“Un Municipio justo es un Municipio confiable”

### 3.15 ESTIMULO AL CAMPO

#### 3.15.1 INTRODUCCIÓN

Nuestra localidad cuenta con amplias extensiones de tierra que bien aprovechadas redundan en beneficio social, el apoyo al campo por parte de los gobiernos fortalece la productividad de los pobladores y da proyección a la localidad. Durante mi gobierno trabajaré de la mano con los campesinos y los diferentes niveles de gobierno impulsando ambiciosos proyectos pioneros en su tipo que repuntarán la productividad de nuestros campos generando empleo y progreso municipal.

#### 3.15.2 DIAGNÓSTICO

Nuestro campo está siendo abandonado por sus propietarios, que no cuentan con los instrumentos necesarios para hacerlo producir, las cosechas son cada vez menores y de baja calidad, los apoyos en los tres niveles de gobierno no son repartidos de manera integral, los campesinos productores con mayor frecuencia abandonan su actividad para integrarse a un sector diferente.

#### 3.15.3 PROPUESTAS

Se otorgarán préstamos para siembra los cuales tendrán un subsidio de hasta 60 % por parte del ayuntamiento.

Se subsidiará la adquisición de maquinaria agrícola.

Se creará una coordinación especializada en la gestión de proyectos productivos para el campo, además de gestionar apoyos económicos en los tres niveles de gobierno acortando plazos y reduciendo tramites.

### 3.15.4 ESTRATEGIAS

Registrar y realizar los préstamos con recursos coordinados de los tres niveles de gobierno.

Se gestionarán en coordinación con los diferentes niveles de gobierno los recursos para el otorgamiento de subsidios para la adquisición de maquinaria agrícola.

La coordinación será aprobada por el cabildo municipal y el coordinador será designado de entre los mejores aspirantes, los cuales deberán gozar de honorabilidad, amplio criterio de servicio y valorar a conciencia e igualdad las personas que se les brinde apoyo.

### 3.16 PROYECCIÓN MUNICIPAL

#### 3.16.1 INTRODUCCIÓN

Para que una localidad crezca integralmente, además de invertir en mejorar la infraestructura y el nivel de vida de su sociedad es necesario proyectarla hacia el exterior resaltando lo que contribuya a formar una buena imagen municipal para que esto fortalezca el proyecto de progreso social, incentive la inversión local, estimule la visión de crecimiento de los pobladores y genere un efecto reflejo a las localidades circunvecinas, para generar un ambiente de competitividad hacia el desarrollo que beneficie a poblaciones cada vez mayores.

#### 3.16.2 DIAGNÓSTICO

El Municipio es casi totalmente desconocido por personas de otras regiones, en estados aledaños la situación es todavía más alarmante, mientras otros municipios cercanos cuentan con un gran capital humano y cultural que han sabido proyectar para lograr el reconocimiento nacional nosotros simplemente los miramos de lejos

#### 3.16.3 PROPUESTAS

Recopilar datos trascendentales que contribuyan a estructurar una verdadera identidad municipal con historia y proyección municipal.

En mi gestión se trabajará de la mano con ejidatarios, comuneros y población en general para habilitar centros turísticos emblemáticos que generen empleo además de posicionar al Municipio en un estatus de proyección regional.

Apoyare a deportistas sobresalientes, estudiantes privilegiados, emprendedores hábiles, inventores capaces, profesionistas dinámicos, con la finalidad de promoverlos y consolidar un capital humano que le de reconocimiento a la localidad e inicie el proceso de proyección a nivel estatal.

#### 3.16.4 ESTRATEGIAS

Se hará un estudio de planeación para detectar lo que sea útil para formar una identidad municipal en materia histórica, cultural, humana, progresista y social, de esta manera proyectar lo que se va a implementar para estructurar nuestra visión de Municipio.

Para habilitar el centro turístico se entablarán acuerdos con ejidatarios, comuneros y sociedad en general para determinar el área a habilitar, además de trabajar en coordinación con la secretaria de turismo estatal y federal para darle fortaleza, precisión, agilidad y dinamismo a este proyecto.

Para la proyección del capital humano se creará fideicomiso encargado de financiar a deportistas sobresalientes, estudiantes privilegiados, emprendedores hábiles, inventores capaces, profesionistas dinámicos. Este financiamiento se activará cuando se trate de darlos a conocer en el exterior, dotándolos de herramientas necesarias (beatitos, materiales, difusión, etc.) para cumplimentar el objetivo.

### 3.17 DESARROLLO SOCIAL

#### 3.17.1 INTRODUCCIÓN

La base de todo gran proyecto de gobierno, es su capital humano, entendiendo esto como gobernantes y población en general, de manera que a medida que se cuente con gobernantes visionarios que impulsen el desarrollo social, el proyecto se expande y se mantiene fortalecido.

Durante mi gobierno impulsare proyectos que se conciban con la finalidad de elevar el nivel de vida de quien lo necesite para igualar sus oportunidades de desarrollo con la sociedad general.

#### 3.17.2 DIAGNÓSTICO

La localidad aún presenta un número considerable de personas con un alto grado de pobreza, también es notable la omisión del gobierno por contribuir a generar mejores condiciones de vida en esta gente.

#### 3.17.3 PROPUESTAS

Creación de una tienda municipal con precios subsidiados hasta en un 80% en sus productos.

Crear un programa de abasto periódico de despensas entre la población más necesitada de la localidad, además de dotación periódica de ropa y calzado a la sociedad con mayor carencia.

#### 3.17.4 ESTRATEGIAS

Para implementar la tienda municipal se destinara un fondo especial para el objetivo determinado, fijando en el establecimiento precios simbólicos a los productos ofrecidos.

Para el programa de abasto periódico de despensa, ropa y calzado se coordinaran recursos para el objetivo, en conjunto con la diputación local.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> BAUTISTA HERNÁNDEZ, Marcos, Modelo de Proyecto de Gobierno Municipal, sin ed., sin Ed., México, 2014, pp. 15-44.

El fragmento de Modelo de Proyecto de Gobierno Municipal reproducido es muy semejante a un Plan de Desarrollo Municipal la única diferencia es que como anteriormente se mencionó, en el plan de desarrollo municipal se utilizan términos técnicos, además de desarrollarse de manera más soportada. En él se contienen las propuestas ya con una estructura técnica en donde se proyectan financiamiento, plazos de ejecución, monitoreo de acciones, evaluación de las mismas, además de todos los estudios de factibilidad necesarios para la ejecución de las acciones. La finalidad de esta investigación es proporcionar un esquema sencillo de fácil manejo para el munícipe, teniendo en cuenta que teniendo criterios generales desde el inicio de su proyecto en la administración pública municipal podrá formar una visión a futuro que le permitirá hacer bien las cosas, en el entendido que el objetivo de este trabajo es orientar las bases de los proyectos políticos sobre el eje de la Planeación Estratégica para una exitosa gestión bajo el Modelo de Municipio-Empresa.

d) El proceso de entrega-recepción municipal hacia un balance general.

I.- Definiciones:

- Contabilidad; la contabilidad es la expresión monetaria de un ente. Responde a la interrogante ¿Cómo está la organización desde el punto de vista monetario?

Para su análisis la contabilidad se divide en:

1.- Administrativa: expresa el detalle de las transacciones en asientos contables.

Ejemplo Asiento contable: salarios.

2. Financiera: implica un resumen de la administrativa y es expresada en Estados Financieros, Balances Generales, Estados de Resultados, etc.

Ejemplo cuanto se paga, salarios mensuales.

3.- Fiscal: la contabilidad fiscal implica una presentación de las cifras dentro del marco de la ley.

- Derecho Contable; es una rama del derecho que estudia la contabilidad.

- El Balance General; es el estado financiero (informe financiero contable) de una empresa en un momento determinado. Para poder reflejar dicho estado, el balance muestra contablemente los activos (lo que la organización posee), los pasivos (sus deudas) y la diferencia entre estos (el patrimonio neto o capital contable).

El balance general, es una especie de fotografía que retrata la situación contable de la empresa en una cierta fecha. Gracias a este documento, el empresario accede a información vital sobre su negocio, como la disponibilidad de dinero y el estado de sus deudas.

Ecuación contable básica:  $\text{ACTIVO} = \text{PASIVO} + \text{CAPITAL CONTABLE}$ .

Analizamos cada uno de estos rubros:

- Activo: bienes y derechos a favor. El activo de la empresa está formado por el dinero que tiene en caja y en los bancos, las cuentas por cobrar, las materias primas, las máquinas, los vehículos, los edificios y los terrenos.

En el caso de los activos tenemos que subrayar que estos se suelen clasificarse en tres tipos claramente delimitados:

1.- Activos corrientes o circulantes. Entre los mismos se encuentran aquellos elementos que son capaces de convertirse fácilmente en dinero efectivo. De ahí que dentro de esta tipología se hallen el dinero que hay en el banco y el que existe disponible en la propia empresa (muy líquido, convertible a efectivo en máximo 24 horas), las cuentas que quedan por cobrar de clientes, los cheques que hay que cobrar y lo que son los bienes inventariados (materias primas, productos terminados, productos en proceso de elaboración...).

Partidas contables que se realizan en máximo un año (-365 días).

2.- Activos fijos intangibles o diferidos. Bajo dicha denominación incluyen todos los inmuebles y los bienes muebles que la empresa en cuestión tiene y que le son básicos para el desempeño de su actividad. De esta manera, ejemplos de activos de este tipo son los vehículos, los muebles, los terrenos, las construcciones o la maquinaria, entre otros. Es importante saber que estos activos están sometidos a lo que se conoce por el nombre de depreciación, es decir, al desgaste que sufren por el uso. Indispensable es mencionar que a estos activos se

les conoce también como intangibles porque comprenden una serie de derechos que no se pueden tocar (ejemplo propiedad intelectual), y como diferidos porque se van a estar disfrutando durante un tiempo prolongado, aunque ya se hayan liquidado.

3.- Otros activos. En esta clasificación se incluyen los activos que no pertenecen a ninguna de las dos categorías anteriormente citados. Ejemplos de aquellos serían los gastos que son abonados de manera anticipada.

Partidas contables que se realizan en más de un año (+365 días).

- Pasivo: se compone por las deudas, las obligaciones bancarias y los impuestos por pagar, entre otras cuestiones.

En el caso de los pasivos estos también pueden clasificarse en tres categorías:

1.- Pasivos a largo plazo. Son los que la empresa debe abonar en el plazo superior a un año.

Ejemplos de estos son los créditos refaccionarios o los hipotecarios.

2.- Pasivos a corto plazo o corrientes. Son los que la industria debe pagar en el plazo menor a un año: prestaciones, sobregiros, créditos, proveedores...

3.- Otros pasivos. Son los que no se incluyen en ninguna de las dos anteriores clasificaciones.

Cabe destacar que el balance general también se conoce como estado de situación patrimonial. El documento suele presentar distintas columnas, que organizan los valores según sean activos o pasivos. La diferencia entre estos es el patrimonio neto, es decir, la diferencia entre lo que la compañía tiene y lo que debe.

Más allá de que los balances son útiles para los dueños de las empresas, su elaboración suele estar a cargo de especialistas en contabilidad. Los contadores se encargan de analizar los números y volcarlos al balance. Una vez cerrado el balance, es presentado al empresario o al directivo pertinente, quien es el tomará las decisiones correspondientes para la gestión de la empresa.



En conclusión el balance general, “...es una especie de fotografía que retrata la situación de la organización en una fecha determinada (cuanto debes, cuanto tienes).”<sup>23</sup>

- La entrega recepción; para tener una idea acertada de este concepto he transcrito un apartado de un documento relativo al tema publicado por el gobierno federal:

“La entrega – recepción de una administración municipal se realiza mediante un acto protocolario, en el cual el ayuntamiento saliente hace una relación detallada de los asuntos en curso de la administración, los programados y los realizados, así como de los expedientes, archivos, materiales, equipo y elementos de infraestructura y equipamiento con los que se desempeña la administración municipal, lo cual incluye todo tipo de bienes y efectos materiales, con su correspondiente documentación.

La entrega puede interpretarse como un cambio a una casa amueblada y funcionando, de la cual habrá de cerciorarse que todo se encuentra como se detalla en la lista de elementos que se entrega al nuevo ocupante.

La lista de bienes viene acompañada con instructivos acerca de cómo funcionan las cosas, incluidos los “trucos” de aquellos equipos que requieren una operación especial.

Vienen también las cuentas de los proveedores, adeudos y las facturas pagadas y por pagar, así como todos seguros y los contratos que se tienen para que la casa funcione con los servicios públicos apropiados.

En caso de tener empleados que hagan funcionar la casa, se entregan sus contratos y una referencia detallada de las obligaciones salariales que se tienen con ellos.

En la misma lista se entregan los pendientes de mantenimiento, refaccionamiento y otros arreglos requeridos o en proceso.

También se citan las medidas recomendadas para generar economías.

Todo lo anterior puede equipararse, toda proporción guardada con el proceso de entrega – recepción de una administración municipal.”<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Ver BAUTISTA HERNANDEZ, Marcos, Apuntes de Derecho Bancario y Bursátil, sin ed., sin Ed., México-D.F.-C.U., febrero de 2009, pp. 4-9.

<sup>24</sup> SOLIS BARRUETA, Raúl I, et al., Entrega-Recepción de la administración Municipal, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2010, p. 9. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1RZECXZ> Consultado el 23 de febrero de 2016. 02:49 P.M.

### Acto seguido continúa enunciando el documento:

“Entrega-recepción: en términos jurídicos es el acto legal por el cual se hace entrega la administración municipal a las autoridades entrantes y la recepción que estas efectúan aceptando las obligaciones y derechos que de ello se derivan. Si bien las autoridades salientes deslindan parte de sus responsabilidades directas con el acto de entrega, el carácter jurídico de este proceso no las exime de responsabilidades accesorias, derivadas o presuntas por el ejercicio que acaban de concluir, sino en los términos y prescripciones que señalan las propias leyes del Estado.

En términos contables: es el conjunto de datos de verificación y comprobación, basados en ordenamientos legales del municipio, relativos al desempeño financiero y presupuestal de la administración municipal, en uso de sus recursos hacendarios y de los bienes patrimoniales que se le confieren a esta instancia de gobierno. En este sentido se trata de un proceso de demostración probatoria del correcto ejercicio administrativo del Ayuntamiento, según las normas generalmente aceptadas para la contabilidad gubernamental.

En términos organizativos: es el conjunto de actividades que se planean, organizan y ejecutan para recabar datos, pruebas documentales y demás información necesaria para la integración del documento de la entrega - recepción.

Constituye un esfuerzo organizativo y de recapitulación para dar cuenta y fe de la situación actual de una administración municipal en el momento en que sus autoridades son relevadas en atención al procedimiento previsto en la Constitución estatal.

En términos administrativos: es el proceso de verificación de la situación que guarda la gestión administrativa del ayuntamiento y el patrimonio municipal, incluida la hacienda pública, en el momento del cambio de las autoridades municipales.”<sup>25</sup>

En este proceso se ordenan integran y se presentan informes, datos, registros, pruebas documentales y evidencias físicas, relacionados, entre otros aspectos con:

Entrega Re- cepción	<p>Bienes muebles propiedad del Municipio.</p> <p>Bienes inmuebles propiedad del Municipio.</p> <p>Bienes muebles e inmuebles en arrendamiento, explotación, custodia, comodatos, donación, usufructo o concesión en favor del Municipio.</p>
------------------------	---

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 10.

Bienes patrimoniales dados de baja.  
 Recursos materiales, insumos, enseres, equipo e instalaciones y demás componentes de obras y servicios públicos.  
 Bienes y recursos materiales de los almacenes municipales.  
 Fondos del erario municipal.  
 Relación de deudores del Municipio.  
 Relación o padrón de contribuyentes del Municipio.  
 Estado de avance y cumplimiento del Presupuesto de Egresos.  
 Contabilidad gubernamental del Municipio.  
 Archivo de actas.  
 Archivos relacionados a la gestión de asuntos de todas las dependencias de la Administración Municipal.  
 Expedientes del personal al servicio del ayuntamiento.  
 Relación de papelería oficial.  
 Colección de sellos oficiales.  
 Relación de recibos y formatos oficiales de la Tesorería municipal.  
 Relación de giros de las actividades de los particulares.  
 Relación de documentación oficial de servicios y registros públicos.  
 Avances de obras públicas.  
 Relación de reglamentos y normatividad administrativa expedida por el Ayuntamiento en funciones.  
 Programas de desarrollo social.  
 Convenios de colaboración administrativa con el Estado, Federación y/o Municipios diversos.  
 Manuales administrativos y reglas de operación vigentes.  
 Expedientes de asuntos jurídicos en proceso.  
 Inventarios diversos.<sup>26</sup>

## II.- Entrega-recepción=balance general:

Toda proporción guardada como pudimos constatar el balance general empresarial tiene mucho en común con el proceso de entrega-recepción gubernamental, aunque en estricto sentido se podría decir que el balance general solo

---

<sup>26</sup> Ver *Ibíd.*, pp. 10-14.

comprende una parte (la contable) del proceso de entrega-recepción, representa un alto grado de complejidad, por lo que se tiene que tener cuidado en su inspección pues se trata nada menos que el desempeño financiero y presupuestal de la administración que entrega, es por eso que los munícipes tienen que allegarse de conocimientos contables pues el balance general o como se denomina en términos gubernamentales la parte contable del proceso de entrega-recepción es el parámetro que permitirá deslindar responsabilidades a partir de determinada fecha y planificar la parte financiera del “Proyecto de Gobierno Municipal” que depende de está (la parte financiera) en buena medida para su exitoso desarrollo.

e) Los primeros 100 días. El primer estado de resultados.

Las empresas, necesitan obtener información sobre su desempeño para saber si han logrado resultados positivos, es decir, ganancias o si al contrario han sufrido pérdidas producto de su operación al finalizar un periodo determinado.

Los estados financieros son una herramienta de gestión que ayuda a tener una mejor visión de la situación financiera de la empresa, los recursos con los que cuenta, los resultados obtenidos, las entradas y salidas de efectivo que se han presentado, la rentabilidad generada, entre otros aspectos de gran relevancia para la operación y administración de la organización.

I. – Definiciones:

- El estado de resultados (estado de ganancias y pérdidas); es un reporte financiero que en base a un periodo determinado muestra de manera detallada los ingresos obtenidos, los gastos en el momento en que se producen y como consecuencia, el beneficio o pérdida que ha generado la empresa en dicho periodo de tiempo para analizar esta información y en base a esto, tomar decisiones de negocio.

Este estado financiero brinda una visión panorámica de cuál ha sido el comportamiento de la empresa, si ha generado utilidades o no.

La estructura básica de un estado de resultados.

## Modelo de estado de resultados

Ventas netas	160000
Costo de ventas	120000
UTILIDAD BRUTA	40000

Gastos administrativos	5000
Gatos de ventas	4000
Depreciación	1000
UTILIDAD OPERATIVA	30000

Gastos financieros	3000
UTILIDAD ANTES DE IMPUESTOS	27000

Impuestos	8100
UTILIDAD NETA	18900

Explicación de cada una de las cuentas:

*Ventas Netas:* ventas obtenidas por la empresa luego de haber descontado las devoluciones y las rebajas.

*Costo de Ventas:* costos incurridos en la adquisición de mercaderías (en caso de tratarse de una empresa comercializadora), los costos incurridos dentro del proceso de producción (en caso de tratarse de una empresa industrial, en cuyo caso la cuenta se denominaría *costo de producción*), o los costos incurridos en la prestación de servicios (en caso de tratarse de una empresa de servicio).

*Utilidad Bruta:* también llamada *margen de contribución* es el resultado de la diferencia entre las ventas netas y el costo de ventas.

*Gastos Administrativos:* comprenden los gastos relacionados con las actividades de gestión, por ejemplo, los gastos laborales (sueldos, gratificaciones,

seguros) de los gerentes, administradores y auxiliares, los alquileres, los materiales y útiles de oficina, la electricidad, el agua, etc.

*Gastos de Ventas:* comprenden los gastos relacionados con las actividades de comercialización de los productos, por ejemplo, los gastos laborales (sueldos, gratificaciones, comisiones) del jefe de venta y de los vendedores, la publicidad, el impuesto a las ventas, los empaques, el transporte, el almacenamiento, etc.

*Depreciación:* es la disminución del valor en el tiempo de las edificaciones, maquinarias, equipos, muebles, etc., con que cuenta la empresa.

*Utilidad Operativa:* también llamada *utilidad antes de intereses e impuestos* es el resultado de la diferencia entre la utilidad bruta y los gastos operativos (gastos de administrativos y gastos de ventas) y la depreciación.

*Gastos Financieros o Intereses:* gastos relacionados con el pago de intereses por deudas asumidas.

*Utilidad antes de Impuestos:* resultado de la diferencia entre la utilidad operativa y los gastos financieros.

Los *impuestos* también llamados *impuestos a las utilidades* o *impuesto a la renta* son los impuestos que debe tributar la empresa y que se aplican a las utilidades.

La *utilidad neta* también llamada *utilidad del ejercicio* o *ingresos netos* es la ganancia o pérdida obtenida por la empresa; se obtiene a partir de la diferencia entre la utilidad antes de impuestos y los impuestos.

#### Objetivos del Estado de resultados

1.- Medir el desempeño operativo de la empresa en un periodo determinado al relacionar los ingresos generados con los gastos en que se incurre (cuanto estas invirtiendo por cada peso que estas ganando) para lograr ese objetivo.

2. Realizar una evaluación precisa de la rentabilidad de la empresa, su capacidad de generar utilidades, de igual manera es importante para conocer de qué manera se puede optimizar recursos para maximizar tus utilidades.

3. Obtener un mejor conocimiento para determinar la repartición de los dividendos ya que éstos dependen de las utilidades generadas durante el periodo.

4. Estimar los flujos de efectivo al poder realizar proyecciones de las ventas de manera más precisa al utilizar el estado de resultados como base.

5. Identificar en qué parte del proceso se están consumiendo más recursos económicos, esto se puede saber al analizar los márgenes en cada rubro. Esto proporciona una perspectiva de la eficiencia de la empresa.

El estado de resultados es de vital importancia para la empresa, se convierte en un elemento de apoyo a la gestión al brindar información de valor para la toma de decisiones y la Planeación Estratégica.

En conclusión el estado de resultados es una especie de video que muestra el detalle de las transacciones de la organización a lo largo de un periodo de tiempo (cuanto ingresas y en que te lo fuiste gastando).<sup>27</sup>

II.- Primeros 100 días = primer estado de resultados:

Los primeros cien días de gobierno son el parteaguas que definirá la manera en como habrá de marchar la administración. Después de haber levantado en pruebas documentales y constatado físicamente el estado que guardaba la administración al momento de recibirla, se procederá a realizar una visita en los primeros 20 días de gobierno (por parte del ayuntamiento y los directores de Planeación Estratégica Municipal, Desarrollo Económico e Infraestructura) a cada uno de los espacios territoriales municipales, para escuchar las demandas ciudadanas (e instalar los Comités Municipales Consultivos), que el director de Planeación Estratégica Municipal plasmará en un documento unitario del que después del término de la gira habrá de analizar para definir prioridades, acto seguido presentar al Ayuntamiento un “Plan de Acción Inmediato” que contendrá el desarrollo de los asuntos y gestiones más urgentes que el equipo atenderá en los primeros cien días, y que serán seguidas a cada momento en su desarrollo (re-

---

<sup>27</sup> Ver BAUTISTA HERNANDEZ, Marcos, *op. cit.*, pp. 4-9.

lacional, temporal y financiero) por la Comisión Estratégica del Ayuntamiento integrada por El director de Planeación Estratégica Municipal y el tesorero con sus respectivos equipos que habrá de presentar cada 100 días un “Estado de Resultados Financiero y Operativo-Relacional”, para medir el desempeño de la administración. Lo novedoso del primer estado de resultados es que sirve de experiencia para en un futuro poder perfeccionar los mecanismos empleados, además se tiene por primera vez desde que se estructuró este proyecto interacción directa con la dinámica municipal de manera formal y se establecen parámetros base para la estructuración del “Plan de Desarrollo” posterior.

f) La consolidación del “Plan de Desarrollo” un proyecto estratégico.

Una vez estudiadas algunas consideraciones anteriores definamos lo que ha de dar solidez a nuestro plan de desarrollo.

1.- MISIÓN de la administración:

Ser la mejor administración en términos de resultados de la historia municipal.

2.- VISIÓN:

Consolidar a la administración como un ejemplo de innovación en materia de gestión municipal que sirva de modelo a localidades de todo el país.

3.- ESTRATEGIA CENTRAL:

Desarrollo de todas las acciones de la administración municipal desde una perspectiva empresarial adaptando diferentes técnicas de gestión de la administración de empresas a la administración pública buscando obtener resultados exitosos.

4.- OBJETIVOS CLAVE:

Satisfacción del cliente (ciudadano-electoral).

Eficiencia en el uso de los recursos.

Nivel de endeudamiento cero.

Administración con un superávit presupuestal.

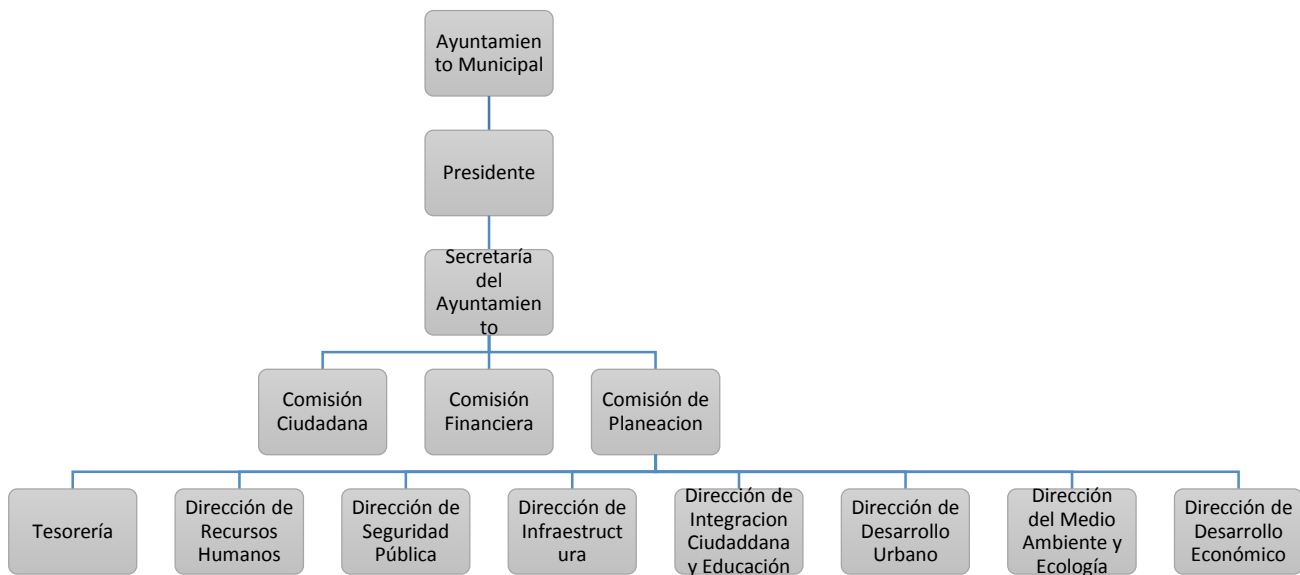
Ser una administración que funcione mejor, que cueste menos y que sea competitiva respecto de cualquier organización en el mercado.



### 5.- Propuesta de organización de la administración.

El diagrama presentado corresponde a una organización de la administración en donde los organismos se estructuran de tal manera que operen de manera funcional en congruencia con la estrategia central trazada (desarrollo de todas las acciones de la administración municipal desde una perspectiva empresarial adaptando diferentes técnicas de gestión de la administración de empresas a la administración pública buscando obtener resultados exitosos), de tal manera que adquieren especial relevancia las direcciones relativas a las cuestiones económicas, de planeación y participación ciudadana.

CUADRO 1. ORGANIGRAMA MODELO DE LA ADMINISTRACIÓN.



### 6.- La participación ciudadana.

#### Sistema de Organización Ciudadana.

Para lograr la integración de la ciudadanía a la dinámica de gobierno, dar legitimidad y obtener una colaboración en las acciones a emprender se requiere un mecanismo para encuadrar a los ciudadanos, de esta manera se crea el Sistema de Organización Ciudadana que formara parte de la Comisión Ciudadana quien a su vez es un organismo de asesoría de la administración municipal.

El formulario que a continuación se muestra se aplicara a cada sección electoral de una determinada delegación o zona geográfica seleccionada, de tal

manera que se cubra todo el territorio. De esta manera se tendrá un registro expedito del elemento humano municipal, seleccionando un representante por sección electoral de entre los cuales se elegirá un representante de delegación que tendrá voz y voto en la comisión ciudadana compuesta por los representantes de todas las delegaciones, si estas fueren bastantes se seleccionaran tres elementos que representen a la Comisión Ciudadana.

<b>SISTEMA DE ORGANIZACIÓN CIUDADANA</b>	
Municipio	
Delegación	
Sección electoral	
Representante de sección	
Representante de delegación	
Mujeres niñas	
Hombres niños	
Mujeres jóvenes	
Hombres jóvenes	
Mujeres adultas	
Hombres adultos	
Mujeres tercera edad	
Total	

#### 7.- Fideicomiso para el Desarrollo de la Investigación Científica y Tecnológica con Posibilidades de Explotación Comercial (INCyTe)

La propuesta específica es utilizar esta figura jurídica, para canalizar proyectos de investigación científica y/o tecnológica con posibilidades de explotación comercial para utilizarlos como mecanismo de financiamiento para el Municipio. Actualmente existen organismos a nivel federal y estatal que tienen objetivos más o menos parecidos, sin embargo su visión está más orientada a fines académicos y de investigación que de explotación meramente comercial con un destino específico. Por si lo anterior no fuera suficiente, estos organismos (CONACyT por

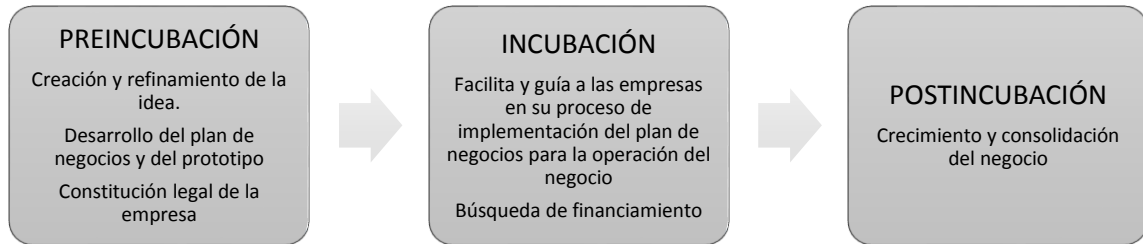
ejemplo) parecen tan lejanos primero geográficamente y luego administrativa-mente de la sociedad, que los percibe como institutos extraños por el alto grado de complejidad para la comprensión de sus complicadas fórmulas de información y acceso a los mismos, que solo alguien con un conocimiento previo o un objetivo previamente establecido puede desentrañar. Por estas razones el Fideicomiso para el Desarrollo de la Investigación Científica y Tecnológica con Posibilidades de Explotación Comercial (INCyTe), propone una estructura organizativa, de información y acceso tan sencilla que cualquier persona, de cualquier edad pueda comprender con formularios sencillos para el acceso, con requisitos fáciles para la obtención de recursos y asesores especializados en estructurar cualquier proyecto con salida comercial referente a ciencia y/o tecnología que provenga de cualquier persona, tenga la edad que tenga, sin importar el estrato social y la ocupación que desempeñe, pudiendo ser incluso niños en edad bastante temprana. Se propone además, que estos asesores realicen trabajo de campo en todos los rincones municipales (calles, centros recreativos, centros deportivos, centros agrícolas, industrias, escuelas, etc.) con una sola obsesión, encontrar, crear, orientar proyectos con posibilidades de explotación comercial para canalizarlos, estructurarlos, financiarlos, darles salida comercial y obtener ingresos tanto para los creadores del proyecto como para la municipalidad.

#### 8.- La Incubadora de Empresas Municipales.

Es una dependencia a cargo de la Dirección de Desarrollo Económico. Tiene la misión de canalizar proyectos más ambiciosos y con una mayor complejidad que los que canaliza INCyTe con posibilidades de explotación comercial, para financiarlos y obtener una utilidad en cuanto el proyecto sea rentable. El mecanismo consiste en hacerse de una parte de las acciones al momento de la constitución de la empresa que comercializara el proyecto para asegurar el financiamiento municipal a futuro.

Esta dependencia deberá trabajar intensamente dado que necesita canalizar y poner en acción el mayor número posible de empresas que se traduzcan en rendimientos financieros que el Municipio deberá utilizar para proporcionar mejores y más servicios públicos y obras de infraestructura.

CUADRO 1.- DIAGRAMA DE PROCESO DE INCUBACIÓN DE NUEVAS EMPRESAS MUNICIPALES.



9.- Formulario para estructurar una propuesta de obra pública.

Para arrancar la implementación de obras públicas se debe partir de un estudio general a saber:

a) Realizar un análisis FODAS Municipal.

<b>ANÁLISIS FODAS MUNICIPAL</b>	
Fortalezas	
Oportunidades	
Debilidades	
Amenazas	

Realizar este cuadro permite tener un mayor conocimiento de la situación municipal.

Se recomienda que de acuerdo con las características y posibilidades de cada Municipio se deleguen responsabilidades, se calendarice las estrategias a seguir y que implementen un programa de captación de recursos económicos.

b) Se estructura una propuesta de obra partiendo de:

1.- Diagnostico situacional de la problemática. Esto nos permite conocer.

I.- El grado de necesidad, para sondear la participación ciudadana.

II.- Impacto social. Que nos defina beneficiados directos – beneficiados indirectos.

III.- Grado de impacto ambiental.

2.- Estudio de Alternativas. Sería fundamental conocer el monto estimado, para plantear las diversas formas de ejecución (gobierno federal, estatal, municipal, ciudadanos, mixtos, otros).

I.- Factibilidad. Si se puede hacer referente a situaciones, naturales y sociales.

II.- Viabilidad. Si es realizable, en cuanto al monto y formas de participación involucradas.

3.- Definición de estrategias. Se necesitan conocer los diversos fondos o programas que puede tramitar el Municipio para determinar la ejecución de la obra.

I.- Recursos propios

II.- Participaciones mensuales

III.- Fondo de Fomento Municipal

IV.- Ramo 33 (FISM – FAFM)

V.- Programa de Apoyo al Gasto de Inversión Municipal

VI.- Gasto de Inversión Sectorial (GIS)

VIII.- Otros

Importante conocer los nombres de las dependencias del gobierno del Estado así como su respectiva normativa, debido a que son las instancias encargadas de proporcionar las autorizaciones.

4.- Planteamiento público de la propuesta. Al manifestar públicamente la propuesta demuestra que se posee conocimiento claro y preciso del problema así como la solución de la misma, esto genera certidumbre y confianza en la ciudadanía.

### **3.- El final del gobierno municipal.**

#### 1.- Entrega-recepción.

En un apartado anterior se expuso el proceso de entrega-recepción de una administración municipal, fuimos cuidadosos de no solamente abarcar un aspecto de este proceso; el contable, (que frecuentemente es el único apartado que

es analizado a detalle por la administración entrante) sino que expusimos aspectos jurídicos, organizativos y administrativos del mismo, esto con la finalidad de dejar en claro y con pruebas suficientes el estado que guardaba la administración al momento de la entrega por parte del ayuntamiento saliente., esto con la finalidad de deslindar responsabilidades respecto de la anterior administración, además de que este gran proceso nos sirvió para comprender exactamente la magnitud de la responsabilidad que asumíamos. En este apartado corresponde entregar la administración a un nuevo equipo electo, es por eso que con el mismo grado de exigencia que se solicitó al momento de que se recibió la administración se ponga en manos de quien corresponde, pues no debemos olvidar que la gestión de los Ayuntamientos, no obstante el cambio de sus autoridades, no puede interrumpirse o verse frenada por falta de datos técnicos o administrativos ni por imprecisiones informativas sobre el destino y situación de los fondos y valores de su hacienda, a la vez que el patrimonio del Municipio debe permanecer con su carácter imprescriptible e inembargable sin que sea sujeto de enajenación al margen de la ley. Además de lo que la legislación exige, en este modelo administrativo se conformara un equipo permanente de asesores que por un periodo de seis meses (sin goce de sueldo) si así lo permite el Ayuntamiento entrante, estará proporcionando información sobre el funcionamiento de los procesos y técnicas novedosas que se emplearon para el correcto desenvolvimiento de la administración a su cargo, además de poner a disposición este documento que trazo las directrices de una peculiar forma de gobernar; desde la perspectiva de la planeación estratégica como técnica de la administración de empresas aplicada al desarrollo gubernamental.

## 2.- La visión de futuro.

La transformación de nuestra realidad como pueblo depende en gran parte de la actitud de los individuos como comportamiento fundamental en la sociedad, pero además otros elementos son determinantes en este complicado proceso; tales como el actuar de los medios de comunicación y de las agrupaciones for-

males e informales en la dinámica social, entre otros. Para que todos estos componentes actúen adecuadamente en un proceso sistemático se requiere un primer motor y a este se le denomina “participación con mayor educación”.

La participación de la ciudadanía con una visión orientada a la planeación política estratégica, se presenta como la opción más viable en esta transformación social que vive México solo hasta que no se corrompa o sean violados sus principios; el debate crítico y el consenso con visión tiene que ser por mucho el instrumento que fortalezca la democracia en esta sociedad que está en la búsqueda de una conciencia social propia que estime como altos valores de un pueblo la libertad, igualdad y justicia social.

La única forma positiva de afrontar la adversidad política es mediante la aplicación de estrategias perfectamente definidas o acordes al tipo de Municipio, debo nuevamente señalar que el trabajo tiene que ser en equipo, definir el objetivo, analizar con los compañeros las estrategias, establecer las líneas de acción de acuerdo con las capacidades individuales, buscar la captación de recursos económicos y materiales, programar la evaluación de las líneas de acción designadas y estar plenamente convencidos de lo que se quiere para que en esta idea permanezca el grupo de manera constante, frecuente, permanente, insistente e incansable en el quehacer político.

En otras palabras para avanzar como sociedades así como en aspiraciones individuales a largo plazo se requiere planeación, materializada en modelos aplicables para distintos temas en específico. Solo de esta manera se disminuye la incertidumbre y se construye un futuro más sólido y próspero, que beneficia no solo al dirigente responsable sino a la sociedad en su conjunto que gustosa impulsa un proyecto que tiene una plataforma firme.

### **3.1.3 Bursatilización del Municipio**

En un apartado anterior (La bursatilización del Municipio), se contemplaron de manera bastante general algunos aspectos relativos a esta temática. En esta oportunidad se quiere plasmar nuestra posición respecto de una polémica que se ha generado en torno al siguiente enunciado:

“Bursatilizar es vender bienes futuros, no constituye deuda...”

Mi posición es la siguiente: *bursatilizar si constituye deuda, cuando se ejecuta en su aspecto pasivo.*

Deuda es un concepto definido como una obligación que alguien tiene de pagar, satisfacer o reintegrar a otra persona algo, por lo común dinero.<sup>28</sup> Al emitirse valores en el mercado, se genera una obligación que se tiene que pagar y en términos conceptuales esto constituye deuda.

Además si esto no fuera así en el proceso de bursatilización no tendrían cabida los prospectos de colocación ni muchos menos las calificadoras de valores.

Observemos lo siguiente para reforzar nuestra posición:

“...La mayoría de los recursos obtenidos por la contratación de los créditos o la emisión de valores - después de hacer ciertas retenciones para constituir reservas- son entregados a la empresa generadora de los derechos al cobro de forma que le permiten recibir el valor presente de los flujos futuros. Los flujos futuros, por el contrario, permanecen afectos al pago de los financiamientos contratados o de los valores emitidos. El monto de la emisión y colocación generalmente refleja el valor presente de los flujos futuros a financiar.

...Las bursatilizaciones propiamente dichas que involucran la emisión de valores en los mercados requieren de la elaboración de prospectos de colocación y de la inscripción de los valores en el Registro Nacional de Valores, previa aprobación por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Los prospectos son documentos complejos de cuya preparación se encargan generalmente los colocadores y los promotores, con la participación de los distintos asesores. La CNBV ha publicado reglas generales que deben seguirse en la elaboración de prospectos.

...Estas colocaciones requieren también el otorgamiento de calificaciones de los valores a emitirse por parte de agencias calificadoras como Standard & Poor's, HR Ratings o Fitch Ratings. Las calificadoras juegan un papel importante en el proceso de bursatilización pues analizan el soporte crediticio de la operación, la adecuación de las reservas, la solidez de los documentos de la operación, la capacidad de los administradores y los riesgos de posibles incumplimientos.”<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Diccionario de la lengua española (DLE), vigésimo tercera edición, 2014., [en línea.] Disponible. <http://dle.rae.es/?id=DauWaFm> Consultado el 10 de marzo de 2016. 08:22 P.M.



Así que este es un llamado para los funcionarios que en el afán de allegarse de recursos adicionales cuando se utiliza el concepto de burzatilizar en su aspecto pasivo, cometan el error de afirmar que burzatilizar no constituye deuda.

Hay que ser claros para evitar futuros conflictos. Además no podemos olvidar que este esquema tiene más bondades que las dudas que genera por ser un mecanismo complejo. No debemos olvidar que por medio de esta y otras estructuras se refuerza la autonomía financiera municipal, se privilegia la autonomía en el ejercicio del gasto, se fortalece la independencia municipal respecto de la política de ingresos adoptada por el gobierno federal y se vuelve más sólida la capacidad administrativa municipal.

No podemos olvidar que la finalidad de estos esquemas es desarrollar programas, efectuar inversiones y obra pública, o bien saldar una deuda más costosa.<sup>30</sup> Aplicados correctamente los ingresos derivados de este tipo de esquemas constituyen poderoso instrumento de desarrollo.

### **3.1.4 Construyendo acuerdos y garantías**

La recuperación en el panorama económico mundial comienza a ser alentadora., aunque el desempleo sigue siendo alto, la inseguridad, la desigualdad, la escasa competitividad en el sector educativo y otros aspectos que impactan en el bienestar de la gente aún dejan mucho que desear. Los diferentes niveles de gobierno deben hacer frente a estos problemas para proporcionar estándares de vida aceptables y generar sociedades más incluyentes; se necesitan construir acuerdos y garantías para formular políticas públicas efectivas que nos permitan hacer frente y salir victoriosos ante estos desafíos.

Los diferentes niveles de gobierno poseen muchos recursos de política pública para construir las bases para sociedades más incluyentes y sostenibles. Aunque, sin los mecanismos adecuados para impedir que grupos con intereses especiales se apoderen de la formulación de las mismas, asegurar la aplicación

---

<sup>29</sup> Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1L7MKV3> Consultada el 10 de marzo de 2016. 08:46 P.M.

<sup>30</sup> Ver Página Electrónica. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1UjOCLM> Consultada el 10 de marzo de 2016. 09:18 P.M.

eficaz y promover la vigilancia y evaluación minuciosas de estas, incluso si están bien diseñadas, tal vez no se produzcan los resultados esperados. Es por eso que los gobiernos deben consolidar garantías que impidan que políticas públicas que podrían generar bienestar para la sociedad se vayan por el camino incorrecto. He aquí unas cuantas propuestas para construir acuerdos que constituyan garantías para asegurar políticas públicas responsables que beneficien a todos los ciudadanos.

- Primer acuerdo. Construir un modelo de administrativo en donde se privilegie a la ciudadanía (de todos los sectores y niveles socioeconómicos; empresarios, emprendedores, grupos vulnerables, etc.) para brindarle los servicios necesarios, explotando plenamente el potencial de las nuevas tecnologías para proporcionar oportunidades y servicios más incluyentes, obteniendo mejores resultados.

- Segundo acuerdo. Establecer estrategias para mejorar la coordinación institucional entre entidades, con la finalidad de satisfacer un mayor número de necesidades sociales mediante la colaboración intergubernamental.

- Tercer acuerdo. Mejorar el funcionamiento de las unidades de planeación en los tres niveles de gobierno; mediante una comunicación efectiva en aras de lograr una adecuada coordinación y evitar una duplicidad de esfuerzos. Con esto se logran materializar proyectos más ambiciosos.

- Cuarto acuerdo. Aumentar aún más la transparencia del gobierno implementando buenas prácticas en materia de información gubernamental abierta.

- Quinto acuerdo. establecer unidades especializadas en tecnologías de la Información y comunicación gubernamental, que a manera de direcciones o coordinaciones en los tres niveles de gobierno, tengan la función de proporcionar las herramientas tecnológicas a las diferentes dependencias, agilizando la transparencia y la coordinación, así como la colaboración entre los diferentes niveles de gobierno, posibilitando el acceso a la información por parte tanto de los funcionarios de gobierno como de los ciudadanos, así mismo contribuyan con la realización de estudios de campo para diagnosticar la cobertura de las TIC's en sus

demarcaciones, con miras a ampliarlas, mejorarlas o implementarlas y además, faciliten los trámites ante las dependencias por parte de los ciudadanos.

Si los gobernantes de los diversos niveles de gobierno acuerdan implementar estas sencillas propuestas, se lograra contener la formulación de políticas públicas erróneas, ya que cuando toda la gestión gira en torno al ciudadano se posibilita no solo su satisfacción, sino su colaboración en la tarea de lograr que la administración se desenvuelva de la manera correcta. Además si se mejora la coordinación institucional entre entidades y se implementan sistemas de planeación efectivos se logra predecir el rumbo que tomara la gestión y más aún, si se transparentan en mayor medida las acciones de las administraciones con un modelo de información gubernamental abierta que facilite por medio de las dependencias encargadas de las TIC's el acceso a los datos por parte del ciudadano común, se cumplen los objetivos trazados de manera más eficaz y eficiente, por lo que se facilita una constante evaluación de metas (por parte de los ciudadanos y los mismos gobiernos) establecidas en los sistemas de planeación.

### **3.1.5 A legislar!!**

Desde 1997 las reglas electorales, el poder relativamente bajo del ejecutivo frente al legislativo así como la distribución del voto han impedido que un partido tenga mayoría en cualquiera de las dos cámaras. Es también desde este año en que se inaugura oficialmente la etapa del gobierno dividido.

Bastantes analistas afirman que es a partir de esa fecha cuando se dejaron de aprobar reformas de fondo, se dice que el periodo comprendido de 1997-2012 México sufrió lo que algunos han bautizado como “parálisis legislativa”.

“Sin embargo en función de cuantas leyes se aprueban estamos lejos de tal parálisis.

Como ha mostrado María Amparo Casar, si bien la tasa de aprobación de iniciativas ha disminuido en la Cámara de Diputados de 44.56% en la LIV Legislatura (1998-1991) a 17.5% en la LX (2006-2009), las cifras absolutas parecen indicar una «hiperactividad» luego del comienzo de la etapa de los gobiernos divididos. Durante la presidencia de Salinas se presentaron 545 iniciativas y se aprobaron 289, y en la de Ernesto Zedillo se presentaron 923 iniciativas y 303 se

aprobaron. Esto contrasta con la alta producción legislativa durante los dos sexenios panistas. En el de Vicente Fox se presentaron 4006 iniciativas y se aprobaron 759. En la primera mitad del sexenio de Felipe Calderón se presentaron 3059, y 538 fueron aprobadas.”<sup>31</sup>

La LXII Legislatura fue histórica por la amplitud, pluralidad y complejidad de las reformas que emprendió. El “Pacto por México” constituyó por sí solo el instrumento estelar de este proceso transformador. En él se asumieron 95 compromisos, de los cuales 62 le correspondían al Poder Legislativo: 43 reformas legales y 19 constitucionales. La gran mayoría fueron aprobados (76%) y casi todos con la participación de los tres principales grupos parlamentarios: PRI-PAN-PRD. El pacto rompió el paradigma de que un gobierno sin mayoría está condenado a la parálisis y de que, en política, los intereses son irreconciliables en todo momento.

Tan solo en la primera mitad de la presidencia de Peña Nieto se aprobaron más iniciativas de ley (803) que en cada uno de los últimos cuatro sexenios, con un potencial transformador de gran calado, claro si es que se traducen en políticas públicas duraderas y se implementan de la manera correcta.

“Las reformas constitucionales aprobadas fueron 21: desde la educativa hasta la político-electoral, desde la energética hasta la de comunicaciones, desde la de justicia para adolescentes hasta la de desaparición forzada de personas, desde la de transparencia hasta la anticorrupción, desde la de disciplina financiera de Estados y Municipios hasta la de competitividad. Las secundarias no fueron menos importantes: la Ley de amparo (sic), la de contabilidad gubernamental, la financiera o la Ley Federal del Trabajo.”<sup>32</sup>

Aún quedaron muchos pendientes que los actores de la LXIII legislatura tendrán que procesar:

- Las leyes secundarias del Sistema Nacional Anticorrupción.

---

<sup>31</sup> AMPARO CASAR, María, citada en MAYER SERRA, Carlos Elizondo, Por eso estamos como estamos, “la economía política de un crecimiento mediocre”, segunda edición, Debolsillo, Random House Mondadori, México, 2013, p. 367-368.

<sup>32</sup> AMPARO CASAR, María, “Los contrastes de la LXII legislatura”, Excélsior, México, 26 de Agosto de 2015. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1Joxq1D> Consultado el 23 de febrero de 2016 03:19 P.M.

- Las leyes secundarias de la reelección.
- Las leyes secundarias de las candidaturas ciudadanas.
- La reforma del Distrito Federal, (en días recientes ya aprobada).
- El fuero legislativo.
- La despenalización de la marihuana, (en debate).
- La ley sobre el uso legítimo de la fuerza pública.
- Las policías estatales coordinadas, (ya en proceso).
- El Código Penal Único.
- El seguro social universal.
- La instancia ciudadana y autónoma de supervisión de contratación de publicidad.

Sin embargo no es suficiente considerar la cantidad de leyes que se producen o se reforman, sino que también es necesario evaluar su efectividad.

“Pensar que más reformas legales suponen mayor efectividad legislativa es un error: algunas de ellas han sido promesas bien intencionadas pero sin contenido real, con costos a futuro difíciles de calcular, o simplemente han protegido a algún sector privilegiado.”<sup>33</sup> Además hay algo que me preocupa bastante y es que todo el paquete de reformas que se aprobaron y las que vienen, tienen una falla de origen: provienen de órganos (Poder Legislativo), que día con día pierden legitimidad ante la gran mayoría de ciudadanos, lo que puede ocasionar que carezcan de efectividad en su implementación y por lo tanto no tengan el impacto esperado.

Por lo pronto es urgente que la sociedad se concientice que más allá de la agenda de pendientes de la actual legislatura (LXIII) algunos temas que estoy seguro importan más a los mexicanos que todo el acervo antes mencionado son:

El diseño de un nuevo sistema de representación en el Congreso, el actual sin lugar a dudas está bastante deteriorado.

---

<sup>33</sup> MAYER SERRA, Carlos Elizondo, Por eso estamos como estamos, “la economía política de un crecimiento mediocre”, segunda edición, Debolsillo, Random House Mondadori, México, 2013, p. 368.

El diseño de una nueva política en materia de seguridad, el crimen nos ha rebasado.

El diseño de un nuevo sistema de justicia penal integral, que alcance tanto a ciudadanos como a autoridades policiacas, tanto a Ministerios Públicos como a jueces, tanto a autoridades penitenciarias como a la sociedad en general.

¿Qué tiene de novedoso?, ¿esto no se ha comentado ya en el Congreso (y parcialmente aprobado)?, se preguntaran algunos académicos y legisladores además de algunos actores políticos, lo que sucede es que lo que se ha realizado (por ejemplo en las llamadas reformas estructurales y en general en toda la dinámica actividad de las legislaturas pasadas y la presente) paso por alto algunos factores clave para que las reformas funcionen bien, entre los cuales destacan:

a).- La dinámica legislativa (leyes) proviene de un aparato (Congreso) que no está legitimado frente a la mayoría de la sociedad (un estudio realizado por Transparencia Mexicana y el Instituto Mexicano para la Competitividad, entre otras ONG's revela que siete de cada diez mexicanos no se sienten representados por sus legisladores<sup>34</sup>), por lo tanto a la hora de su implementación difícilmente logran el respaldo y la efectividad esperada, y por si esto fuera poco:

b).- Escuchar a la sociedad de verdad. No se establecieron los mecanismos necesarios para que los ciudadanos y no los "pseudorepresentantes" fueran los verdaderos protagonistas de esta dinámica traducida en leyes.

Por lo tanto no quiero ser pesimista, pero las reformas logradas corren un grave riesgo de no ser efectivas a pesar del optimismo logrado a nivel nacional e internacional, sin embargo no dejemos de reconocer que se rompieron viejos paradigmas, pero para que esto funcione tiene que provenir desde las bases, de la sociedad a las instituciones (que hoy en día están deterioradas, para muestra el parlamento que según un estudio publicado por el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo<sup>35</sup> es uno de los más caros del mundo, además de ser poco

---

<sup>34</sup> Ver FIGUEROA ALCANTARA, Héctor, "Congresos no nos representan", *Excélsior*, México, 14 de Abril de 2015, Nacional. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1CEFrdb> Consultado el 23 de febrero de 2016. 04:10 P.M.

transparente) y no al revés, por lo tanto el llamado “*a legislar*” no es para los actuales legisladores, sino para los ciudadanos que debemos de encontrar la fórmula para que seamos representados de una manera efectiva y para convertir nuestras necesidades en demandas políticas. Lo que el pueblo necesita no es un catálogo de buenas intenciones, sino resultados efectivos en materia de seguridad y satisfacción con nuestro sistema de representación que es lo que más nos duele, ¿acaso lo dudan?, salgan a la calle y compruébenlo. Una vez resueltos estos dos aspectos toda la agenda que está pendiente se desenvolverá de una manera más liviana.

### **3.1.6 Construyendo liderazgos fuertes**

En innumerables ocasiones he mencionado la carencia de líderes fuertes en casi todos los institutos políticos que es en donde más se pueden hacer evidentes, pero si extendemos el marco hacia la sociedad podremos observar (salvo raras excepciones) que estos brillan por su ausencia. Si no tuviéramos tantos problemas como país quizá esto no sería importante, lo que le pone gravedad al asunto es que somos una nación con innumerables necesidades es casi todos los campos existentes, lo que es aún más grave es que curiosamente en donde más mal estamos es en materia de seguridad, representatividad, desarrollo económico y educación; precisamente estos son los aspectos que más impactan a un país. Para que una nación resuelva sus principales problemáticas, necesita primero que todo hacer conciencia de los mismos, generar propuestas y ponerse en acción, y para que todo esto suceda hacen falta líderes que coordinen las acciones.

Recientemente conversando con algunos estudiantes, catedráticos, políticos, en fin con personas de todos los sectores, diferentes ideologías y todas las clases sociales coincidieron en que hay que tomar medidas inmediatamente para revertir la difícil situación que hoy experimentamos principalmente en los cuatro

---

<sup>35</sup> Ver Informe Parlamentario Mundial, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1oYmg9d> Consultado el 23 de febrero de 2016. 04:27 P.M.

aspectos antes mencionados. Lo que más me llamo la atención es que a pesar de que todos están conscientes de que hace falta ponerse en acción nadie quiere dar el primer paso, unos por miedo especialmente en materia de seguridad, otros por indiferencia (claro ejemplo de esto son las clases privilegiadas específicamente en materia de desarrollo económico pues a ellas no les interesa mucho cambiar este estatus, aunque si quisieran modificar el rubro de la seguridad), y los pocos que estarían en condiciones de ser los entusiastas promotores del cambio tienen un talón de Aquiles; su nivel educativo. Sin lugar a dudas tenemos un grave problema; necesitamos acciones transformadoras para avanzar por lo menos en los cuatro rubros antes mencionados, pero nos hace falta el factor fundamental: los líderes fuertes.

Lo anterior lleva a la conclusión de que hay que construir liderazgos fuertes en todos los rubros y sectores para que encabecen cambios transformadores, porque lo que se ha avanzado no basta y los líderes que actualmente son respetables y respetados no hacen lo suficiente o parecen darse por vencidos.

Lo anterior pareciera un desafío titánico en sociedades tan complejas como la nuestra, sin embargo no es así. Veamos el porqué de mi optimismo: Recientemente se han roto paradigmas que hasta hace algunos años hubieran sido inconcebibles, por ejemplo una candidata a la presidencia de la republica de una de las tres más grandes fuerzas políticas en el país,<sup>36</sup> subsidios condicionados a la asistencia escolar, casamiento entre personas del mismo sexo<sup>37</sup> y adopción de menores por este tipo de parejas, un acuerdo para legislar por parte de las tres mayores fuerzas políticas,<sup>38</sup> y la presentación a la contienda electoral de candidatos “independientes” que no solo contendieron sino que ganaron el

---

<sup>36</sup> Ver FIGUEROA, Héctor y Becerril, Andrés, “Gana Josefina Vázquez Mota candidatura del PAN a la presidencia”, *Excélsior*, México, 6 de febrero de 2012. Nacional.

[En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1mVSiSy> Consultado el 23 de febrero de 2016. 04:33 P.M.

<sup>37</sup> Ver REDACCIÓN, “Abre la Corte puerta al matrimonio gay en todo el país”, *Excélsior*, México, 14 de junio de 2015. Nacional.

[En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1GC7j2S> Consultado el 23 de febrero de 2016. 04:35 P.M.

<sup>38</sup> Ver HERRERA, Claudia y URRUTIA, Alonso, “Peña Nieto, PRD, PAN y PRI firman el pacto por México”, *La Jornada*, México, 3 de diciembre de 2012, Política. p. 2.

[En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1MnuuH7> Consultado el 23 de febrero de 2016. 08:21 P.M.



cargo.<sup>39</sup> Para bien o para mal podemos concluir que nuestra sociedad es dinámica, abierta a la experimentación, le gusta estar a la vanguardia en temas de interés complicados, dada esta dinamicidad yo no veo tan difícil que aunque no tengamos liderazgos recientes tan potentes como en otras sociedades (Steve Jobs, Bill Gates, Margaret Thatcher, Nelson Mandela, etc.) podamos construirlos en tiempo record y así avanzar rápido en temas que día con día nos rebasan (seguridad, representatividad, desarrollo económico, educación, principalmente). Así que este llamado es para la sociedad a que haga conciencia de la urgencia de construir liderazgos fuertes en todos los rubros, si hay temor en cada uno de nosotros en encabezar estos liderazgos, lo que si podemos hacer es generar un llamado a la sociedad (que tenga un efecto multiplicador) a diseñar modelos de liderazgos y hagámoslos públicos para que sean implementados por el resto de la colectividad. Algunos mexicanos pueden ser recelosos o temerosos a encabezarlos pero ¿acaso no pueden surgir unos cientos de líderes en más de ciento doce millones de mexicanos?, no hace falta gran conocimiento para ser impulsores de esta propuesta, ni tampoco recursos económicos ilimitados, solo se necesita sentido común, disposición, ganas de hacer las cosas, además de un poquito de creatividad, y a que no saben; *el factor número uno para sacar adelante a un país no son las estrategias gubernamentales, ni los recursos ilimitados sino la apertura mental de la gente*; si algo sobra en México es gente creativa, diversidad de población, además espacios públicos en donde platicar. Recientemente la sociedad mexicana además de lo mencionado dispone de herramientas tecnológicas y de comunicación (internet –“Según datos de la Asociación Mexicana de Internet AMIPCI, la penetración de internautas mayores de seis años de edad es de 51%”, “el uso de las redes sociales ocupa el primer sitio entre los suscriptores; 83% de los consumidores de internet lo utiliza para revisar sus perfiles de Face-

---

<sup>39</sup> Ver REDACCIÓN, “Los otros independientes que también ganaron la elección”, El Economista, México, 8 de junio de 2015.

[En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1TEBrWS> Consultado el 23 de febrero de 2016. 08:53 P.M.

*book, Twitter o Instagram*”, “En materia de los dispositivos móviles, específicamente los *smartphones*, es indudable que se han vuelto indispensables entre la mayoría de la población, 82%, para ser más precisos”<sup>40</sup>–, prensa independiente, radio y televisión independiente, foros, etc.) que correctamente usadas pueden inhibir las acciones de resistencia de grupos organizados que quisieran impedir este llamado colectivo (me refiero a institutos políticos, instituciones gubernamentales, grupos empresariales corrompidos, delincuencia organizada, etc.). No podemos saber, quizás la sociedad misma puede resolver el grave problema de seguridad, o el problema educativo u otros tantos que el gobierno con la inmensidad de recursos disponibles no ha podido o sabido resolver, además es muy posible que los nuevos dirigentes surjan de los estratos menos imaginables (los denominados “ninis”, grupos “indígenas”, trabajadores informales, entre otros; pudieran encontrar un camino de vida en la construcción de una nueva idea de país), ¿suena difícil?, yo no lo creo pues estos sectores son los que más desean ser tomados en cuenta por el entero de la sociedad y si a estos agregamos los contados líderes congruentes que existen, además del anhelo del grueso de la sociedad que no es otro que vivir segura, en paz, y trabajando, ya me imagino lo que podemos construir. Manos a la obra, cada uno a diseñar lo que queremos ver materializado en un mejor país, la solución a nuestra problemática no se generara en las cúpulas, sino desde la célula de la sociedad, donde cada uno de nosotros tiene mucho que hacer, además es escuchado y tomado en cuenta:

Desde allí articulemos la manera en que nuestras propuestas hagan eco en todos los niveles sin necesidad de que otros lo hagan por nosotros.

---

<sup>40</sup> VELAZTEGUI, Arturo, “Los mexicanos que desarrollan apps”, *Revista Contenido*, mensual, Editorial Contenido, México, octubre de 2015. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1mWmoJM> Consultado el 23 de febrero de 2016. 09:25 P.M

## CAPÍTULO IV.

### ANÁLISIS ECONÓMICO Y POLÍTICO ACTUAL

#### 4.1 El nuevo entorno

##### 4.1.1 Modelo económico; ¿clave del éxito?

Hace algunos meses salieron publicados dos artículos que parecían tener relación entre sí -uno del diario el financiero, y el otro de los economistas de uno de los bancos más poderosos de la orbe HSBC-. Ambos enlistaban a los países más prósperos del mundo solo que el primero hace referencia a el año 2015 y el segundo emite un pronóstico de los países más prósperos para el año 2050.

En el primer estudio aparece Luxemburgo<sup>1</sup> encabezando la lista. Es una pequeña nación con un sistema político de monarquía parlamentaria, de dos mil 586 kilómetros cuadrados en el centro de la Unión Europea, apenas poco menos que dos territorios como el del DF juntos. La diferencia es que sólo viven en ese país 566 mil personas y tienen el PIB por habitante más alto del mundo: 96 mil 228 dólares anuales para 2015, de acuerdo a los datos del FMI.

Es poco menos del doble que el de Estados Unidos y más de nueve veces el que tiene México. Si el producto por habitante de nuestro país creciera a una tasa de 4.0 por ciento anual (es decir, que el PIB creciera a 5.0 por ciento promedio por décadas) alcanzaríamos el nivel que hoy tiene Luxemburgo... en el 2072. Los ingresos de Luxemburgo han logrado esa magnitud al convertirse en centro financiero, comercial, logístico, y cada vez más, tecnológico.

El segundo lugar corresponde a Suiza. Es una república democrática parlamentaria federal pluripartidista. Su PIB per cápita cerrará este año en 84 mil 69 dólares. También se trata de un país pequeño. En el estado de Jalisco casi cabría dos veces Suiza.

---

<sup>1</sup> QUINTANA, Enrique, "Los cinco países más ricos del mundo", *El Financiero*, México, 15 de mayo de 2015, Opinión. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1H9mSj3> Consultado el 24 de febrero de 2016. 10:25 A.M.

La riqueza de esta nación también se apoya fuertemente en sus instituciones financieras, pero es un país que es también el número dos del mundo en competitividad y que atrae a algunas de las industrias más poderosas del planeta.

Le sigue en esta lista la única nación árabe que está entre las cinco más ricas: Catar, una monarquía absoluta. Esta nación es la más joven entre las más ricas, pues se hizo independiente hasta 1971. Antes fue un protectorado británico.

Se va a hacer célebre en el futuro por el campeonato mundial de fútbol que organizará en 2022. Veremos allí algunos de los estadios más espectaculares que hayan existido y que hoy son sólo maquetas.

Pero los 81 mil 602 dólares per cápita de ingreso promedio que tienen sus poco más de dos millones de habitantes, darán para financiar sin problema el evento. Obviamente, la base de su riqueza es el petróleo, y sobre todo el gas. Su cuarto millón de habitantes tiene las reservas per cápita más elevadas de hidrocarburos: siete mil 500 barriles. Aquí en México tenemos más o menos 110 barriles por persona.

En cuarto lugar está Noruega, una monarquía democrática parlamentaria que practica el modelo escandinavo de bienestar, específicamente el modelo nórdico en el que el estado está envuelto en la organización y financiamiento del bienestar social disponible para los ciudadanos en gran medida. Con un PIB per cápita de 80 mil 748 dólares anuales. Además, Noruega está en primer lugar por su Índice de Desarrollo Humano, lo que para algunos lo convierte en el país con la calidad de vida más elevada del mundo.

Tiene producción petrolera y pesquera de gran relieve. Pero la clave es que, de acuerdo al reporte del World Economic Forum, es uno de los que tiene el mejor capital humano en el orbe completo y uno de los sistemas sociales que generan la mayor equidad.

El quinto lugar corresponde a Estados Unidos, una república federal democrática, con un modelo capitalista de tipo mixto. Con 56 mil 421 dólares de PIB per cápita. Si lográramos la meta de crecer a 5.0 por ciento al año, alcanzaríamos el nivel que hoy tiene nuestro vecino en el año 2058.

En la prognosis del desarrollo de la economía mundial publicada por HSBC los economistas de la entidad analizaron los indicadores de unos 100 países, entre los cuales destacaron los 15 que, según prevén, se convertirán en los más ricos del mundo en 2050, veamos cinco.

Entre los factores de análisis figuraron el sistema de la educación, las instituciones democráticas y la tasa de natalidad. Todo esto permitió a los especialistas predecir el PIB y el ingreso per cápita que tendrán distintos países en 2050.<sup>2</sup>

Aquí presentamos la lista.

En primer lugar aparece China con un modelo económico denominado economía socialista de mercado, donde la economía es regida y dirigida por el Estado, con un régimen de gobierno constituido en una república popular comunista fundada en una constitución nacional. Con 25,33 billones de dólares de PIB en 2050. El país asiático prevé integrar Macao y Hong Kong en su sistema económico y ralentizar el aumento de la población debido a la política de hijo único. Sin embargo, las medidas no evitarán que China sea el segundo país más poblado del mundo en 2050.

El segundo lugar corresponde a Estados Unidos, una república federal democrática, con un modelo capitalista de tipo mixto. Con 22,27 billones de dólares. En 2050 el líder mundial actual ocupará el segundo lugar de riqueza. La dinámica del aumento del ingreso per cápita será a un nivel considerablemente bajo (solo Luxemburgo y Noruega mostrarán resultados aún más bajos). EE.UU. estará a la cabeza de la economía mundial durante las próximas décadas.

Le sigue en esta lista India, una república democrática, soberana, socialista y secular, con un modelo inspirado en el socialismo que paulatinamente ha abierto su mercado interior a través de reducciones del control del gobierno sobre el comercio exterior y la movilidad de capitales. Con 8,17 billones de dólares. El rápido crecimiento de este país se deberá al aumento de su población económicamente activa y a la adopción de las políticas económicas de otros países. Se

---

<sup>2</sup> Artículo publicado el 31 de marzo de 2015. Página Electrónica. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1dFoTMG> Consultada el 24 de febrero de 2016. 10:39 P.M. Para conocer la lista total consultar: Página Electrónica. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1RnrwSf> Consultada el 24 de feb. 2016. 10:43 P.M.

prevé que en 2050 la India se convertirá en el país más poblado del mundo, con 1.500 millones de habitantes, superando a China. Se vaticina que el crecimiento promedio anual del su PIB será de un 5%.

En cuarto lugar esta Japón, una monarquía constitucional aunque en la práctica es una democracia parlamentaria, que practica un modelo económico capitalista. Con 6,43 billones de dólares. El país asiático se enfrenta a un grave problema de envejecimiento de la población que provocará que en 2050 solo el 37% de los japoneses estén en edad activa. La reducidísima tasa de natalidad es otro problema del país asiático.

El quinto lugar corresponde a Alemania, una república federal, democrática, representativa y parlamentaria, con un modelo económico denominado economía social de mercado, conforme al cual el Estado garantiza la libertad económica y al mismo tiempo vela por el equilibrio social. Con 3,71 billones de dólares. Este país sufrirá una disminución récord en la Unión Europea, del 29%. No obstante, la financiación y la infraestructura económica permitirán que la economía germana se mantenga estable.

Con estos estudios de prosperidad se quiere demostrar que:

“En el siglo XXI, la ideología de las naciones es un detalle cada vez más irrelevante: hay gobiernos comunistas, socialistas, progresistas, capitalistas y supercapitalistas que están logrando un enorme crecimiento económico con una gran reducción de la pobreza; y hay otros que se embanderan en las mismas ideologías que están fracasando miserablemente. Lo que distingue a unos de otros es su capacidad para atraer inversiones que generan riqueza y empleos, y –en la mayoría de los casos, por lo menos en Occidente– sus libertades políticas.”<sup>3</sup>

Si un país logra captar capitales productivos, casi todo lo demás es aleatorio. “Hay un monto limitado de capitales en el mundo y el grueso de las inversiones en los países en vías de desarrollo se está concentrando en China y otras

---

<sup>3</sup> OPPENHEIMER, Andrés, *Cuentos Chinos*, “El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina”, Random House Mondadori, México, 2006, pág. 18.

naciones de Asia, los países de la ex Europa del este y algunos aislados de América latina, como Chile”,<sup>4</sup> por cierto; todos ellos con modelos económicos e ideologías distintos entre sí. Uno de los puntos claves para el crecimiento sostenido de las economías de los países, está en recibir inversiones extranjeras directas; China por ejemplo está recibiendo una avalancha de inversiones extranjeras, esto les permite abrir miles de fábricas nuevas por año, aumentar el empleo, hacer crecer las exportaciones y reducir la pobreza a pasos agigantados.

El modelo económico no es clave para el éxito de un país, China, Irlanda, Polonia, la Republica Checa y Chile no atraen capitales por el modelo económico que practican, ni mucho menos aún por el tipo de ideología entre su gente, o sus héroes nacionales, lo que hace que estos países atraigan capitales, generen empleos y todo esto se traduzca en crecimiento económico es que miran a su alrededor, en lugar de mirar hacia adentro.

“En lugar de compararse con cómo estaban ellos mismos hace cinco o diez años, se comparan con el resto del mundo y tratan de ganar posiciones en la competencia mundial por las inversiones y las exportaciones. Ven a la economía global como un tren en marcha, en el que uno se monta, o se queda atrás.”<sup>5</sup>

A grandes rasgos en la nueva geografía de la prosperidad mundial, el modelo económico o el político no son la clave para el éxito, ambos son irrelevantes. Aquí solo hay dos tipos de naciones, las que atraen capitales y las que espantan capitales: las primeras conducirán al éxito y a la prosperidad a sus poblaciones, las segundas se verán envueltas en crisis, hambre, violencia y desesperanza.

#### **4.1.2 El esquema de la globalización**

Recientemente tocar cualquier tema que se refiera a globalización, capitalismo, liberalismo, neoliberalismo, etc., genera una tremenda confusión, pues las mayorías los entiende como sinónimos unos de otros, sin embargo, ese precisamente es parte de la problemática que se envuelve a su alrededor, otra parte del

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 19-20.

problema es que en cada país la brecha entre la pobreza y la riqueza es cada vez bastante pronunciada, y sin lugar a dudas se acentuará aún más. En México se ha satanizado tocar cualquiera de estos temas, pues se asocian comúnmente pobreza y rezago en todos los aspectos, la clase política arremete con furia contra estos conceptos, quizá porque ni ellos mismos los comprenden en toda su extensión. Si como primera tarea existiera la suficiente información sobre estos conceptos para así diferenciarlos y por consiguiente hacer un cambio estratégico de visión, nos daríamos cuenta de que los mismos nos han alcanzado y no podemos excluirnos de ellos, solo queda una alternativa;

Extender nuestros brazos a lo que es imposible ir en contra y en este ejercicio generar una política estratégica de planeación integral que nos permita obtener un elevado porcentaje de beneficios para nuestras sociedades y disminuir el efecto negativo de la implementación integral de estos conceptos, pues lejos de ser los enemigos a vencer pueden constituirse en nuestros principales aliados en la lucha contra la pobreza en el país, además de consolidarse como el motor que nos impulse hacia el desarrollo.

Veamos al respecto:

El diccionario de la lengua española<sup>6</sup> define a los conceptos antes mencionados de la siguiente manera;

Globalización: proceso por el que las economías y mercados, con el desarrollo de las tecnologías de la comunicación, adquieren una dimensión mundial, de modo que dependen cada vez más de los mercados externos y menos de la acción reguladora de los gobiernos.

En palabras más sencillas la globalización es la tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales.

---

<sup>6</sup> Ver Diccionario de la lengua española (DLE), vigésimo tercera edición, 2014., [en línea.] Disponible. <http://dle.rae.es/?id=JFCXg0Z> <http://dle.rae.es/?id=7KCG1Bg> <http://dle.rae.es/?id=NEML1xB> <http://dle.rae.es/?id=QOIXItD> Consultado el 20 de enero de 2016. 11:59 A.M.



**Capitalismo:** El capitalismo podemos entenderlo como el sistema económico basado en la propiedad privada de los medios de producción y en la libertad de mercado.

En palabras más sencillas es un régimen económico fundado en el predominio del capital como elemento de producción y creador de riqueza.

**Liberalismo:** Doctrina política que postula la libertad individual y social en lo político y la iniciativa privada en lo económico y cultural, limitando en estos terrenos la intervención del Estado y de los poderes públicos.

En términos más didácticos el liberalismo es una doctrina política que defiende las libertades y la iniciativa individual, y limita la intervención del Estado y de los poderes públicos en la vida social, económica y cultural.

**Neoliberalismo:** Teoría política y económica que tiende a reducir al mínimo la intervención del Estado.

Mientras las dos primeras definiciones se ubican en un contexto económico, las subsecuentes refieren a aspectos políticos, sin embargo las cuatro se pueden estructurar sistemáticamente;

Mientras el capitalismo es un sistema económico, en donde el capital es el elemento fundamental para producir y generar riqueza, la globalización es la consecuencia del objetivo del capitalismo (en el afán de generar riqueza los mercados y las empresas tienden a expandirse alcanzando dimensiones mundiales), así mismo el liberalismo y más recientemente el neoliberalismo son teorías políticas, ambas consecuencia de la implementación y el predominio del sistema económico conocido como capitalismo, ambas surgen como una reacción en la dinámica social de los países y están orientadas a generar un sustento no técnico, sino ideológico en la defensa del individualismo que es inherente y surge por consecuencia natural en la implementación del capitalismo.

Estos temas son seriamente complicados y complejos, material rico para la investigación extensa, sin embargo por ahora limitemos nuestra investigación a descripciones bastante generales y básicas que sirvan como un panorama sencillo. Sobre la globalización veamos al respecto:

Globalización<sup>7</sup> significa apertura económica, intercambio cultural y de capitales.

Los avances tecnológicos (informática, robótica, biotecnología, etc.), la internacionalización de las finanzas, los sistemas de libre comercio, así como la expansión de las telecomunicaciones, son instrumentos del capitalismo y posibilitan la globalización.

La globalización conlleva:

- La especialización en el trabajo.
- Integración de los sistemas informáticos y de información.
- Gestión de la información como un recurso estratégico necesario para generar conocimiento.
- Desaparición de barreras geográficas y culturales.
- Comercio internacional.
- Flujos transnacionales de capitales (inversión extranjera directa; corrientes de mercados de capital).

De esta forma, el proceso de globalización y cambio está generando profundas modificaciones en los actuales modelos tanto sociales, como culturales y económicos.

El término globalización comenzó a posicionarse a partir de la década de los noventa, a partir de entonces entramos a la “era del conocimiento” en donde el derecho de propiedad cede ante el derecho de accesibilidad, y los mercados tradicionales se están sustituyendo por las redes, actualmente las ideas son el nuevo motor para el crecimiento. Frente a este fenómeno los gobiernos deben generar condiciones para que sus sociedades se inserten en esta dinámica vertiginosa, se deben planificar políticas, inculcar un cambio social, un cambio de valores, y para que esto tenga lugar la gente debe llevar a cabo una renovación intelectual, para así evitar que todos estos cambios y retos de la globalización sean patrimonio sólo de un colectivo determinado.

---

<sup>7</sup> Ver Página Electrónica. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1QyokzP> Consultada el 21 de febrero de 2016. 12:05 P.M.

Nos encontramos frente a una fiebre social (la misma sociedad tradicional solo que moviéndose a gran velocidad).

Se analizará el fenómeno de la globalización desde tres aspectos:

- Tecnológico: las múltiples aplicaciones en los componentes electrónicos además del abaratamiento de sus costos, permite el fácil acceso a estos instrumentos que mejoran la calidad de vida de los usuarios, así mismo surge una mayor colaboración integradora entre Estados, gobiernos y organizaciones. Muchas de las transformaciones del sistema social, cultural y económico tienen lugar con la aparición repentina e inesperada de nuevas aplicaciones tecnológicas, en dicho proceso de transformación, la tecnología no determina la sociedad, sino que la plasma, aunque también hay que apuntar que la sociedad tampoco dicta el curso del cambio tecnológico, sino que la utiliza.

- Social: la sociedad tradicional transita hacia una “nueva sociedad de la información”. Las tecnologías de la información y comunicación se convierten en protagonistas de la conformación de una comunidad global, en la que se generan sociedades más heterogéneas, menos integradas. Aun así, se espera que esta heterogeneidad, que puede ser al mismo tiempo compartida por todo el mundo, logre el equilibrio entre individuo y comunidad. La educación será factor determinante para lograr sociedades auténticamente modernas, capaces de conciliar libertad individual y sentido de pertenencia y conjugar progreso, equidad y democracia. Sin embargo esta heterogeneidad conlleva a:

Problemas de exclusión y marginalidad.

Problemas en la diversidad de lenguas y culturas, pero con un idioma preponderante, como es el inglés.

Personas que no se han adaptado (o no han tenido la posibilidad) a convivir con las tecnologías y sus avances, y para las que operaciones como ir al cajero automático de un banco, programar un vídeo o conectarse a Internet están muy alejadas de sus conocimientos y habilidades o posibilidades. Cabe apuntar al mismo tiempo, que la falta de infraestructuras de telecomunica-

ción de algunos países menos desarrollados les impide seguir el ritmo tecnológico actual, por lo que esta situación nos lleva también a la generación de mayores diferencias sociales.

Invertir en educación, en infraestructuras y en el intento de crear una generación emprendedora posibilitara la disminución de los efectos señalados y será la clave para que estos países no se queden descolgados y puedan salir de su pobreza, superando la citada brecha o fractura digital.

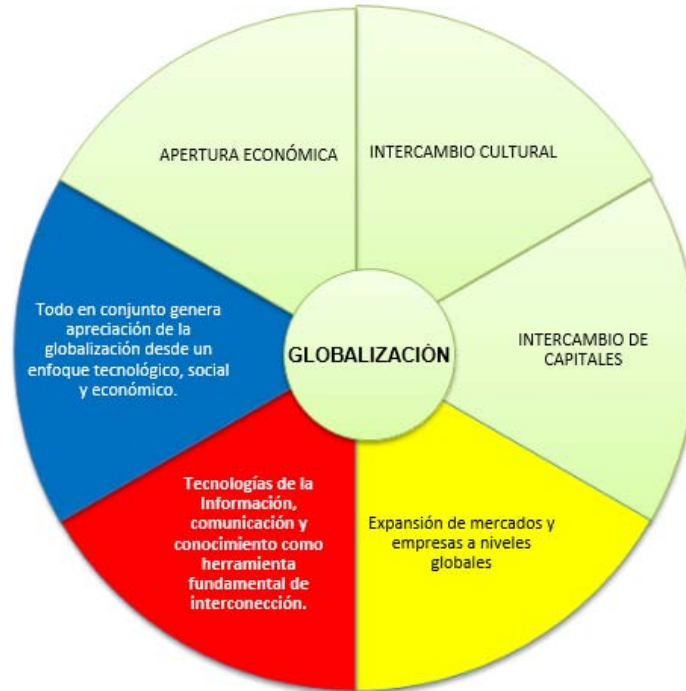
- Económico: con la implementación de los instrumentos del capitalismo que posibilitan la globalización (nuevas tecnologías por ejemplo), se configura un nuevo sistema económico. La revolución digital ha traído consigo la generalización de los intercambios comerciales mundiales y la instauración de políticas laborales flexibles. La nueva economía ha generado unas expectativas enormes, en la medida en que ha permitido aumentar la competitividad de muchas empresas, al reducir los costos de producción y distribución de los artículos elaborados y al incrementar la productividad de los trabajadores. Sin embargo, el nuevo paradigma económico no está libre de controversias. Mientras que algunos especialistas consideran que permitirá gozar de un período de prosperidad y de crecimiento económico sostenido, otros piensan que ampliará las desigualdades entre ricos y pobres.

Con la concentración de empresas en el mundo relacionado con la información, además del consiguiente incremento de poder económico y social que adquirirán los nuevos grandes grupos mediáticos, la información se convierte así en un producto más, en una materia prima que mueve grandes cantidades de dinero en el mundo empresarial. Esto también conlleva nuevos problemas sociales como la marginalización de aquéllos que no puedan optar a estas nuevas formas de información, y por tanto a la profundización de la brecha digital entre los que tienen acceso o no a las nuevas tecnologías de la información y a los productos de éstas, ya que el poder se concentrará en unos pocos grupos empresariales.

Cabe destacar que en cualquiera de estos enfoques el conocimiento y las nuevas tecnologías son los instrumentos que delinean la nueva sociedad global, tal y como en su tiempo la máquina de vapor lo hiciera. Si en su respectiva época

hubo una Revolución Industrial, hoy se podría decir que experimentamos una revolución digital.

### ESQUEMA DE LA GLOBALIZACIÓN



#### 4.1.3 Competitividad

Competitividad es “conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país” (Foro Económico Mundial)

En el Diccionario de la Lengua Española competitividad está definida como “la capacidad de competir, o rivalidad para la consecución de un fin”,<sup>8</sup> en tanto que competir la entendemos como una contienda entre dos o más personas, aspirando unas y otras con empeño una misma cosa. En términos empresariales la competencia podemos entenderla como la contienda entre los actores económicos para obtener el dominio en la oferta de algún producto o servicio tratando de generar el mayor rango posible de rentabilidad, aunque no necesariamente esto implique un alto grado de calidad. La problemática en este rubro comienza a

---

<sup>8</sup> Diccionario de la lengua española (DLE), vigésimo tercera edición, 2014., [en línea.] Disponible. <http://dle.rae.es/?id=A0rd5WL> Consultado el 20 de enero de 2016. 12:11 P.M.

darse por la siguiente cuestión; en la dinámica económica el mercado tiende a encuadrar a sus agentes económicos conforme las circunstancias lo requieren. En un dinámica global el mercado no tiene fronteras, ni nacionalidad, ni reglamentación específica, en términos puros sin contaminación de índole ideológica, política o cultural la única regla es obtener la mayor ganancia posible con la menor inversión, esta regla es frívola, pero real, cruel pero natural... al final de cuentas el mercado no es una institución de benevolencia, simplemente es un animal en su estado natural; no entiende de humanidad, ni de caridad, solo asegura su permanencia. El mercado materializa sus acciones por medio de agentes económicos que lo componen y obedecen a las circunstancias de la dinámica que ellos mismos generan para asegurar su supervivencia, en su estado más puro, si un agente económico no es eficaz y eficiente al mismo tiempo simplemente desaparece; aquí no hay rescates ni subsidios, solamente un natural principio de supervivencia. Bajo estos parámetros la contienda en la dinámica del mercado desafía los límites de la civilidad construyendo perversiones que la mayoría de las veces terminan por lesionar a los grupos sociales, en donde se desenvuelven. El género humano por naturaleza es competitivo, siempre en busca de encabezar en cualquier aspecto, político, económico, social religioso, cultural, etc. Es en este punto donde precisamente radica mi teoría “el género humano en la búsqueda de ese liderazgo en cualquier sector por sí mismo va generando los pesos y contrapesos que tienden a equilibrar otros aspectos de la dinámica social”, veamos por ejemplo: un líder político de lo que comúnmente se denomina como izquierda va a procurar tener como eje rector la defensa de la igualdad social, a su vez va a encabezar acciones tendientes a lograr una distribución equitativa de la riqueza económica en su región o país, mediante el equilibrio fiscal, el ejercicio por parte del Estado de sus potestades tributarias, disciplina en el gasto, el impulso de programas sociales y obras de infraestructura contratando el menor rango posible de deuda, por ejemplo. De esta manera quizá sin el mismo saberlo está generando un peso hacia los agentes económicos empresariales, pues va a buscar regularlos intentando reducir su rentabilidad (que muchas veces se traduce en

dominio de un sector específico de la economía de un país, constituyendo verdaderos monopolios que muchas veces lesionan a la sociedad al ofrecer productos o servicios de baja calidad y a un alto costo, con el propósito de obtener a mayor rentabilidad), con el afán de materializar sus posturas ideológicas, que en el caso específico analizado será lograr igualdad social por medio de una distribución equitativa de la riqueza económica de una región o país, en esta dinámica se interconexionan actores económicos (mercado en su estado puro), con actores políticos (posturas ideológicas), generando como resultado un modelo económico determinado para una región, y si seguimos exponiendo otros ejemplos tendremos como resultado interacciones en diversos campos construyendo equilibrios en la dinámica social.

#### **4.1.4 Guerra de divisas**

“El banco central de China ha enviado nuevamente este miércoles a las bolsas mundiales en picada tras una nueva y desesperada devaluación monetaria. Pese a haber afirmado que la devaluación del martes sería única, el banco popular de China sucumbió a la realidad de su debilidad económica y volvió a devaluar, infringiendo así un duro golpe a los activos de riesgo y a los mercados emergentes de la región. Al mismo tiempo, ha dado una clara advertencia a Estados Unidos y Europa que no tendrá piedad para devaluar su moneda y avivar el miedo a una guerra de divisas si las decisiones se toman con un impacto negativo para China.

En el primer semestre de 2015 la máquina exportadora china se ha derrumbado por primera vez desde 2009 en un retroceso que amenaza con continuar en 2016. Si bien una de las razones de este débil crecimiento es la caída de la demanda en sus principales mercados: Europa, Estados Unidos, Japón, la otra razón es la pérdida de competitividad de sus precios que se han hecho relativamente «más caros» a medida que sus principales competidores como Japón, Corea, Taiwan, Malasia, Tailandia e Indonesia han devaluado significativamente sus monedas frente al dólar

La guerra de divisas iniciada en 2010 con los movimientos de Brasil, Japón, Corea, Perú, Tailandia y Malasia, se encuentra hoy en su batalla más

cruenta con el descenso del *yuan* chino. China hará valer los intereses de sus industrias de exportación y no tendrá piedad para anular las «políticas de estabilización» de Europa y Estados Unidos. Mal que mal, tiene la moneda con la cual se transa el 22 por ciento del comercio mundial. Una baja en el precio relativo del yuan con respecto a las otras monedas puede ayudar a China a recuperar su industria, pero también puede crear un caos devastador en la industria occidental.”<sup>9</sup>

–El término guerra de divisas (“Divisa. Moneda extranjera referida a la unidad del país de que se trata”<sup>10</sup>) haciendo referencia a un fenómeno de carácter económico y de dimensiones internacionales en donde los países compiten entre ellos para conseguir un tipo de cambio bajo para sus monedas (devalúan sus monedas), con la finalidad de aumentar las exportaciones y fortalecer la economía doméstica, generando como consecuencia directa el aumento del empleo–.

Resulta interesante hacer una reflexión en torno la intervención del Banco Central Chino en la política monetaria del país, por un lado quedaría decir que la economía china se desacelera, la meta de crecimiento estimada por el gobierno está en peligro (7 % anual), el mercado de valores se derrumba y las exportaciones se desploman a los niveles más bajos en seis años, todo parece indicar que el gigante asiático se está debilitando y que las economías de Estados Unidos junto con algunas de Europa se fortalecen cada vez más, sin embargo lejos de augurar el declive del gigante asiático es necesario analizar a detalle elementos alternos a este fenómeno que llevan a concluir que es difícil que ocurra una catástrofe en el país (por lo menos en el corto plazo), solo se trata de un cambio de estrategia para continuar con el milagro económico del país, es cierto, es posible que China disminuya su ritmo de crecimiento pronosticado pero esto no se puede traducir en efectos devastadores para el país, sino únicamente refleja que la fiebre capitalista está pasando. “China seguirá siendo la fábrica del mundo, pero será menos competitiva que ahora.”<sup>11</sup> Por más que se quiera minimizar el impacto

---

<sup>9</sup> Ver Página Electrónica. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1DLW8tK> Consultada el 24 de febrero de 2016. 01:28 P.M.

<sup>10</sup> Diccionario de la lengua española (DLE), vigésimo tercera edición, 2014., [en línea.] Disponible. <http://dle.rae.es/?id=E1DQbbW> Consultado el 20 de enero de 2016. 01:30 P.M.



cada vez mayor que tiene China en el resto del mundo “un mundo más asiático y menos occidentalizado”, basto con que solo el gigante realizara un movimiento de estas magnitudes para evidenciar su avance cada vez mayor en la economía mundial (la decisión adoptada por el Banco Central Chino de devaluar la divisa que rige su comercio internacional, el *Renminbi*, en 1.86 por ciento tuvo un efecto favorable para China, pero provocó turbulencias en Europa, Estados Unidos y el resto del mundo), lejos de que los países Occidentales crean que se recuperan cada vez mas de sus problemas de índole económica a medida que sus monedas adquieren fortaleza deberían estar preocupados en generar estrategias para sacar de la pobreza al mayor número posible de sus habitantes, pues eso exactamente es lo que está haciendo China devaluando su moneda, incentivando las exportaciones, fortaleciendo el consumo doméstico y generando empleo, el país hará lo que sea para seguir creciendo aunque esto signifique empobrecer al vecino, no cabe duda que sus funcionarios se juegan el todo por el todo y están dispuestos a enfrentar a quien se ponga enfrente, así sea su población misma que se siente frustrada con la pérdida del poder adquisitivo de su moneda y por consiguiente con la disminución de su nivel de bienestar, a China aún le quedan muchas estrategias para afrontar la desaceleración económica y sacar de la pobreza a sus habitantes.

¿Podemos decir lo mismo de los países occidentales (Estados Unidos, Unión Europea, América Latina principalmente)?

#### **4.1.5 Eficiencia económica y solidaridad social**

No fue el cambio en las políticas públicas del país lo que llevo a despegar económica y políticamente al denominado gigante asiático, hace tan solo unas décadas condenado a la miseria y parálisis estructural, desde una perspectiva personal las reformas que llevaron al país a avanzar se comenzaron a gestar en la manera de pensar de la elite política que quizá por accidente se atrevió a mirar un poco más allá de sus límites permitidos y se dio cuenta que había que cambiar

---

<sup>11</sup> OPPENHEIMER, Andrés, *Cuentos Chinos*, “El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina”, RandomHouseMondadori, México, 2006, pág. 85.

los paradigmas que tradicionalmente se habían trazado y generar una cultura industrial y una visión empresarial que permitiera mover a un aparato tan complicado como lo es una estructura estatal, se dieron cuenta que tenían el cometido general de elevar el bienestar social de sus habitantes y decidieron ejercer a plenitud un enunciado bastante acertado: “un gobierno moderno, es el que garantiza eficiencia económica y solidaridad social”.

Los gobiernos no pueden perder un minuto más en ponerse al día, importemos lo bueno que están haciendo los gobiernos alrededor del globo, desechemos los paradigmas que inhiben el desarrollo; generemos una cultura industrial y una visión empresarial exitosa.

Para mover a un país es necesario captar recursos desde las estructuras gubernamentales, administrarlos eficientemente para lograr inversiones productivas, que tengan como resultado un alto grado de rentabilidad que sea aplicado para un solo objetivo; el crecimiento social, que se verá traducido no solo en estadísticas macroeconómicas, sino en el aumento del poder adquisitivo de los ingresos de la ciudadanía, eso es eficiencia económica y solidaridad social.

“En los tiempos actuales la eficacia de un gobierno no debe medirse sólo por los costos de obra pública realizada o los kilómetros de calle pavimentada, es decir no basta saber cuánto se gasta o cuanto se construye, sino garantizar que dichas acciones cumplen metas trazadas por una autoridad para lograr un objetivo general: el bienestar de la población.”<sup>12</sup>

La eficiencia económica referida a la administración gubernamental requiere ser comprendida como la capacidad del aparato administrativo estatal de captar recursos de la ciudadanía, administrarlos correctamente para satisfacer en lo más posible las causas (necesidades) de la población, es decir un gobierno debe mostrar solidaridad social con su comunidad, a final de cuentas los recursos que recauda provienen de los ciudadanos y el gobierno debe adherirse a las

---

<sup>12</sup> VILLASANA DÁVILA, Jaime, “Sin evaluar resultados se gobierna a ciegas”, Revista AR, mensual, número 12, Perfiles, AR, México, abril de 2012, p. 63.

causas de la población aunque algunas veces no sucede así, pongamos un ejemplo: cuando un aparato administrativo es utilizado para impulsar la carrera política de quien lo encabeza ya no se persigue una causa social sino una individual y esto puede dañar severamente tanto a la administración como a la población, pues el erario que por naturaleza es limitado lo será aún más, pudiendo provocar severas crisis financieras que atentan contra la gobernabilidad. Existen bastantes ejemplos de cómo la causa gubernamental por excelencia que es generar bienestar social que se materializa en el aumento del nivel de vida se puede trasgiversar (cuando un aparato administrativo es utilizado para impulsar negocios del gobernante es otro buen ejemplo), sin embargo, es deber de cada uno de los ciudadanos de la colectividad pugnar cada vez más para que el gobierno en turno ejerza eficiencia económica y solidaridad social; solo de esta manera el bienestar de la sociedad será cada vez más alto, materializándose en mayor infraestructura, más y mejores servicios públicos, así como más y mayor cobertura de los programas sociales y finanzas públicas sanas. Finalmente es necesario precisar que para que el enunciado expresado (eficiencia económica y solidaridad social) se cumpla a plenitud, es bastante deseable que el nivel académico del gobernante sea cada vez mayor, enfocado a ejercer el gobierno más como un técnico experto en la administración gubernamental que como político, basándose en modelos de gestión ampliamente desarrollados para ejercer la administración que le servirán para decidir mejor en temas complicados y lograr el objetivo general: bienestar para la población.

#### **4.1.6 “Este es México, el país de las oportunidades”**

112 millones de mexicanos,<sup>13</sup> un congreso bicameral con 628 elementos, un ejecutivo con \$ 4,694,677,400,000 pesos en presupuesto total,<sup>14</sup> un poder judicial perfectamente estructurado, reservas internacionales por más de 166 mil

---

<sup>13</sup> 112, 336,538 habitantes en base a cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, censo de población y vivienda 2010. Página Electrónica. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1LcRHLT> Consultada el 18 de julio de 2015. 08:30 P.M.

<sup>14</sup> Ver Página Electrónica. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1TGotb5> Consultada el 03 de diciembre de 2014. 08:30 P.M.

millones de dólares,<sup>15</sup> multinacionales esparcidas a lo largo del mundo, elecciones libres y una política de apertura hacia la democracia, “este es México, el país de las oportunidades”, me comento en un español bastante precario un visitante extranjero con el que sostuve una plática bastante larga hace apenas unos meses. Sin embargo esto es apenas un destello de nuestra realidad; desde una perspectiva integral visto desde adentro, nuestro país está sumido en una parálisis estructural desde hace ya varias décadas, teniendo todo para avanzar estamos paralizados por falta de un proyecto político sostenido en el tiempo que le de rumbo claro a nuestra nación. Tal parece que cada que hay elecciones todo estuviera otra vez en juego, ante una sociedad cada vez más exigente y una clase política incapaz de trazar un destino claro de progreso y prosperidad. Pero esto no es tan difícil, solo hace falta dejar de lado el interés personal y hacer política de la mano con la gente, tener bien claro que la política tiene que “pasar de una fórmula de reparto de posiciones al desarrollo de una política de construcción de acuerdos y garantías”,<sup>16</sup> que tenga como base el equilibrio fiscal, el ejercicio por parte del Estado de sus potestades tributarias, donde se mantenga una estricta disciplina en el gasto, para de esta manera financiar programas sociales y ambiciosos proyectos de infraestructura.

Como se expuso al inicio de este ensayo, los mexicanos nos encontramos en una situación privilegiada en la que se conjuntan factores geográficos, demográficos, de recursos naturales, de riquezas culturales entre otros; que aprovechados óptimamente nos colocan en una situación de ventaja comparativa ante casi cualquier país del mundo, lo único que hace falta desde mi particular punto de vista es realizar un esfuerzo conjunto tanto Estado como sociedad para definir con claridad el rumbo que deberá tomar el país en los próximos años, suena difícil y bastante complicado pues la sociedad mexicana participa poco en los asuntos públicos, empezando porque comúnmente estamos mal informados o somos

---

<sup>15</sup> 174,710.8 millones de dólares en base a cifras del Banco de México (actualizadas al 24/02/2016). Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/QFzNGD> Consultada el 24 de febrero de 2016. 02:00 P.M.

<sup>16</sup> CAMACHO SOLIS, Manuel, punto sobre la izquierda, número 3, México, mayo 2012.

bastante pesimistas en la percepción de nuestra realidad, tal y como lo expresara acertadamente Yoani Sánchez “nos conformamos con el mito de la fatalidad nacional porque nos hemos dado por vencidos en el acto de cambiar las cosas”,<sup>17</sup> a esto se suma que todos nosotros somos corresponsables de muchos de los actos de corrupción de nuestros políticos, pues ellos son el resultado de nuestra elección. Votar por un candidato sin conocer previamente su plataforma es tan dañino como no ejercer este derecho, así que si no votamos menos aún podemos quejarnos, la solución es estar informados de las plataformas de estos candidatos y monitorearlos constantemente, además, ahora no podremos dejar de participar si algún candidato no nos convence pues se han abierto mecanismos de participación que vendrán a hacer más plural la oferta de candidatos a puestos de elección popular. Así que si estamos hartos de la elite política generemos perfiles a nuestro gusto, pero no desperdiciemos este importante derecho, es así como podemos dejar la apatía y comenzar desde el principio a participar en las actividades públicas, para generar país de oportunidades es necesaria mucha participación ciudadana, esa es la clave para revertir el estancamiento en el que todos somos partícipes,

De lo que me he dado cuenta es que los liderazgos en México se han empobrecido sistemáticamente, al grado por ejemplo de que en casi cualquier sector estos han desaparecido. Como muestra hablemos de política en concreto de la izquierda; los grandes dirigentes respetables y respetados están vacantes, aun no se logra llenar el hueco que en su tiempo genero Heberto Castillo, y recientemente parece difuminarse paulatinamente lo que representara para la izquierda el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, de la derecha ni hablemos, no ha habido alguien que se le acerque ni de lejos a Manuel Gómez Morín, y no solo en la política, sino también por ejemplo en la diplomacia reciente nadie ha sido comparable Gilberto Bosques o los Castañeda, lo que le hace falta a México es cons-

---

<sup>17</sup> Yoani Sánchez. Página Electrónica. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1Ro1q1e> Consultada el 03 de diciembre de 2014. 08:30 P.M.

truir liderazgos fuertes, congruentes, y a la altura de las circunstancias que fomenten incesantemente la participación social, pues son el liderazgo y la voluntad los que pueden ir abriendo las causas para el cambio y generar apoyo social por los logros que se puedan obtener.

Muchas son las alternativas para generar participación social y no son tan difíciles:

“Las nuevas tecnologías –por ejemplo-, pueden abrir el camino para una relación más directa entre gobierno y ciudadanos, y también tener autoridades más atentas a las preferencias sociales, por lo menos las de los ciudadanos más activos.”<sup>18</sup>

Lo que debemos comprender es que debe prevalecer la propuesta sobre el enojo y no viceversa, dejar de criticar y atreverse a actuar, esa es la clave.

Muchos son los caminos; los cambios son paulatinos pero generan grandes transformaciones, es por eso que hay que comenzar a actuar de la manera correcta. México tiene la peculiaridad de generar grandes talentos, no hace falta exclusivamente salir a buscar al exterior; también es válido mirar hacia adentro, solo que hay que hacerlo a detalle. Sistemáticamente y con visión encuadrar a quienes quizá por circunstancias complicadas dejaron de insistir en el acto de cambiar las cosas, al final de cuentas, su punto de vista y proyectos nunca mueren; solo se quedan inactivos.

En el ámbito académico encontramos también propuestas bien elaboradas; ejes sobre los que se ha de generar el cambio, como ejemplo y a manera de conclusión leamos el siguiente texto:

“¿Cómo formar una coalición política que rompa con el actual equilibrio subóptimo que impide un mayor crecimiento y que beneficia indebidamente a los privilegiados?  
¿Cómo generar nuevamente optimismo respecto de los enormes beneficios que los regímenes democráticos pueden dar a los ciudadanos, como, por ejemplo, derechos universales y una ley justa y que se cumpla para todos?”

La democracia debería servir para aglutinar a los ciudadanos frente a los intereses corporativos y propiciar reformas benéficas para las mayorías en el mediano plazo, a

---

<sup>18</sup> MAYER SERRA, Carlos Elizondo, Por eso estamos como estamos, “La economía política de un crecimiento mediocre”, segunda edición, Debolsillo, Random House Mondadori, México, 2013, p. 312.

través no solo del voto, sino también del debate respecto a cuáles son las mejores políticas públicas y como se pueden poner en práctica. Sin embargo, para ello son necesarios liderazgos fuertes, con una estrategia clara para enfrentar a dichos intereses y generar apoyo suficiente en el Congreso a la par de explicar bien a la ciudadanía qué se puede ganar, al grado de justificar sus acciones y lograr un apoyo social amplio. Se requiere, también, de ciudadanos informados que se involucren en el debate de las políticas para poder promover y defender no solo sus intereses inmediatos, sino derechos para todos. A final de cuentas, el elemento detonador es una sociedad más dispuesta a presionar en favor de los cambios que generen beneficios de interés general y que limiten los privilegios. Instituciones electorales mejores que las que tenemos ayudarían a la ciudadanía a organizarse; a las existentes no solo ha faltado organización, sino también compromiso social.”<sup>19</sup>

#### **4.1.7 Quiero construir un liderazgo fuerte**

Hace apenas unos meses se llevaron a cabo comicios para renovar diputados al Congreso de la Unión, algunos gobernadores, legisladores locales y alcaldes, después de los cuales me atreví a escribir el siguiente ensayo:

De cara a los resultados electorales y después de hacer un análisis exhaustivo de las condiciones democráticas en el país, tomando en cuenta factores diversos tales como índices demográficos, económicos, políticos y sociales, ha venido a mi mente la idea que pronto se consolidara en un proyecto bastante tangible de construir un liderazgo responsable, moderno y democrático, que coloque a lo que ridículamente denominamos “izquierda” en la transición de un verdadero proyecto político-ideológico (izquierda-moderna) de inteligencia política, de convocatoria ciudadana y de simpatía activa, teniendo en cuenta que en la política lo más importante es la gente, y tenemos que hacer de la política un asunto de todos.

Después de varias décadas en las cuales se tendió una arquitectura política que nos condenó a la parálisis y nos impidió realizar reformas profundas que el país requiere para producir un crecimiento económico, político y social significativo y duradero ha llegado la hora de que reformemos la manera en como se

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 311-312.

ha manejado la política. Es el tiempo idóneo para demostrarle a la nación que la ideología de una izquierda moderna (neoizquierdismo) puede dar un paso adelante, pasando de una fórmula de reparto de posiciones al desarrollo de una política de construcción de acuerdos y garantías que nos permita consensar un avance y lograr de una vez por todas las reformas estructurales que le den rumbo claro a la nación, los tiempos nos obligan a buscar la unidad política para ser altamente competitivos y coadyuvar con estas acciones a la apertura y aplicación de un amplio proyecto político nacional, que brindara certidumbre y confianza a la mayoría de la sociedad que tanto anhela un verdadero cambio en el país.

El reto pues, está en buscar amplios consensos en la sociedad colocando en el centro de la discusión los problemas que obstaculizan nuestro desarrollo social, solo de esta manera se podrán superar las diferencias que nos orillan a actuar de forma irresponsable, urge que actuemos congruentemente para desarrollar una democracia participativa en la sociedad, que se refleje en un mejor actuar de los pueblos.

El pueblo mexicano está por alcanzar en cualquier momento la madurez suficiente para dar continuidad a un proyecto político sostenido en el tiempo, es por eso que propongo el desarrollo de un liderazgo regional que se construya sobre la base de líderes con visión y compromiso con la sociedad que contribuyan a construir una izquierda moderna, responsable y a la vanguardia que afronte con éxito los desafíos de los tiempos modernos, que postule un proyecto alternativo de gobierno que tenga como base el equilibrio fiscal, el ejercicio por parte del Estado de sus facultades tributarias y donde se mantenga una estricta disciplina en el gasto, en donde se impulsen programas sociales además de grandes obras de infraestructura contratando el menor rango posible de deuda.

La ciudadanía cada vez está más ansiosa de líderes congruentes, responsables y capaces de dirigir las políticas públicas del país con visión, de liderazgos nuevos y de partidos con un nuevo rostro hacia el futuro, de políticos capaces de recuperar la confianza de la ciudadanía en la política y en las instituciones de gobierno.



Ese gran reto sin lugar a dudas va a tocar a las nuevas generaciones de jóvenes ansiosos de participar activamente en la vida política nacional, para esto es vital la apertura de oportunidades por parte de los dirigentes y líderes actuales de la nación dentro de cada una de sus regiones y espacios en la vida pública del país...

Estoy seguro de que así será, pues México necesita una izquierda moderna, cargada de capacidad académica, técnica, ideológica, visión y compromiso con la sociedad. Necesita un nuevo rostro para grandes desafíos.

#### **4.1.8 Un futuro incierto**

El grado de gobernabilidad de un país está supeditado a la fuerza de sus instituciones, una institución se define como “idea de obra que se crea, organiza, organiza, permanece en el tiempo, espacio y tiene órganos de poder”.<sup>20</sup> Las instituciones que generan la mencionada gobernabilidad existen tanto en el sector público como en el privado, su grado de influencia en las políticas públicas así como reformas a la legislación de una población es distinto según el país del que se trate, generalmente existe un patrón que se viene actualizando frecuentemente en zonas con un alto grado de desarrollo económico y paralelamente madurez política veamos lo siguiente: los países industrializados tienen instituciones gubernamentales sólidas con la suficiente capacidad de coercibilidad necesaria para hacer que las políticas públicas así como reformas a la legislación implementadas sean efectivas, aunque paradójicamente no tienen la fuerza necesaria para elaborar unilateralmente las mismas, sino que están supeditadas a trabajar en conjunto con las instituciones privadas las cuales constituyen un sinnúmero de opiniones que en conjunto terminan por definir la directriz sobre la que se construirán las modificaciones, de esta manera en todo cambio implementado existe un alto grado de participación social lo que tiene como consecuencia un

---

<sup>20</sup> BAUTISTA HERNANDEZ, Marcos, Apuntes de Derecho Procesal Electoral, sin ed., sin Ed, México-D.F.-C.U., 2010. p. 13.

índice bastante elevado de aceptación de las modificaciones por parte de la sociedad que tendrá como consecuencia respaldo y respeto hacia las reglas por el grueso de la sociedad, si a esto agregamos la capacidad de coercibilidad por parte de las instituciones gubernamentales para hacer que los cambios se cumplan, tendremos como resultado la efectividad de cualquier modificación implementada pues con el mecanismo mencionado se habrá logrado la representación efectiva real (fuera de los congresos), que es necesaria para que una reforma sea productiva. Lo destacable del mecanismo que acabo de mencionar es el alto grado de participación social que estos países experimentan, definitorio en la gobernabilidad del mismo.

Ahora examinaré la otra cara de la moneda: generalmente en los países en vías de desarrollo la sociedad es apática en participar sea cual sea el modo en tejer la ingeniería de cualquier política pública (o reforma a la legislación) a implementar, todo lo dejan en manos de los funcionarios establecidos para el fin, esto tiene como consecuencia la formación de elites políticas con poderes inimaginables que gozan de amplias facultades en la definición del rumbo del país, acto seguido tendremos como resultado cambios con un mínimo de representación efectiva, pues los funcionarios electos para el fin (la mayoría) estarán más preocupados en generar canonjías para su grupo político y apoderarse de todo cuanto les sea posible mientras dure su gestión, por lo anterior cualquier modificación implementada gozara de poco respaldo social que tiene como consecuencia el desacato de las reglas, si a esto agregamos la poca capacidad de las instituciones gubernamentales para asegurar que los cambios implementados sean aplicados efectivamente, tendremos como resultado el fracaso casi total de las nuevas políticas públicas (o reformas legislativas) que desde su origen están viciadas, por si no fuera suficiente lo anterior agreguemos a esto la cultura tan arraigada en estos países de culpar a los demás por los fracasos obtenidos.

La sociedad culpa a los gobernantes por los resultados poco favorables, estos a su vez al exterior, generalmente toman como referencia a países de “capitalismo salvaje”<sup>21</sup> o a otro órgano de poder distinto al que pertenecen en el mejor de los casos, pretextos no faltan, pero lo que es peor muchas de las veces los funcionarios culpan del poco éxito obtenido a la misma sociedad, ya sea por la resistencia poco efectiva pero si ostentosa de algún grupo de presión opuesto a lo implementado o por el poco respeto de la sociedad hacia las nuevas reglas o a los funcionarios, total, se cae en un círculo vicioso del cual casi es imposible salir. Es precisamente en esta segunda explicación en donde encuadra perfectamente el caso mexicano, hay muy poca participación social en los mecanismos de creación de normas e instituciones así como en la elaboración de políticas públicas para la sociedad, si a esto agregamos que los pocos espacios en donde se puede escuchar el clamor social son ignorados y que el sistema de representación esta atrofiado pues el grado de confianza en los actores pasivos (ser votado en una elección política) está bastante deteriorado, vamos a tener primeramente funcionarios electos con un mínimo porcentaje del padrón electoral, el resto del mismo (conocido como abstencionismo que por cierto indirectamente ratifica el triunfo del candidato vencedor) se limitará a lanzar culpas en contra del sistema electoral, partidos, candidatos y funcionarios las cuales no servirán de nada (el mecanismo idóneo para revertir las fallas que es la participación mayoritaria de la sociedad en la elección política que tiene como consecuencia la selección de un candidato que gozara de una representación efectiva y respaldo social) pues el mecanismo idóneo habrá caducado, por lo consiguiente se tendrá un funcionario con una representación bastante ficticia y difícilmente se escuchara el sentir social en los órganos de poder, sin embargo siempre hay alternativas por mínimas que sean de revertir esta arquitectura en apariencia bastante caótica; una de ellas es la participación social. A México le hace falta mucha participación social, los caminos para lograr esto son variados uno de los cuales se sustenta en el fomento de las instituciones no gubernamentales (asociaciones

---

<sup>21</sup> Ver OPPENHEIMER, Andrés, Basta de historias, “La obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro” Random House Mondadori, México, 2010.

privadas por ejemplo), organizaciones que en distintos rubros se inmiscuyan en temas de interés general, generen un efecto reflejo, se reproduzcan rápidamente para lograr la suficiente fortaleza para incidir en los distintos temas sociales y lograr una representación más efectiva, las líneas de acción aunque diversas se pueden implementar paralelamente; la clave es comenzar ahora desde cualquier aspecto a contribuir a generar un cambio ya necesario, pues de lo contrario seguiremos teniendo grandes alardes de cambios (expresados en las reformas estructurales por ejemplo) por parte de los órganos de poder sin obtener la comprensión y respaldo social, lo que llevara a estas al fracaso pues el resultado no se verá reflejado en el aumento del bienestar de cada hogar ocasionando que los cambios sean letra muerta y contribuyan a generar un gran descontento social, que en el mejor de los casos postergara la parálisis estructural en el aumento de la calidad de vida de los ciudadanos, y en un caso bastante posible ocasionara un estallido social.

#### **4.1.9 Necesitamos una mayor visión de Estado**

*“México requiere proyecto de desarrollo de gran visión”.*

*Rafael Moreno Valle. Gobernador de Puebla.*

En los últimos diez años el número de ciudadanos en México parece aumentar a un ritmo vertiginoso, esto debido a que cada vez en mayor medida miles y miles de adolescentes adquieren la ciudadanía y con ello la capacidad de incidir en la vida pública del país, más sin embargo al querer hacerlo se encuentran con que la vida política está secuestrada por los profesionales de la cosa pública que han perpetuado el poder ya desde hace bastante tiempo y que se niegan a realizar cambios estructurales manteniendo una arquitectura política condenada a la parálisis, sin embargo, estas nuevas generaciones exigen que los gobernantes tengan una mayor visión de Estado y que representen de una manera real a la ciudadanía, de no ser escuchados e incluidos en las decisiones más importantes del país seguramente en poco tiempo comenzaran a organizarse (si no es que ya lo están haciendo) y pasaran de emitir un reclamo social a hacerse incluir en

la vida política no precisamente por la vía pacífica, cosa que sería bastante desagradable y afectaría sin lugar a dudas la vida nacional.

Diversas regiones del mundo experimentan situaciones complicadas en materia económica como política, el decir de algunos de nuestros funcionarios que esto no va a afectar o por lo menos lo hará insignificativamente las condiciones actuales en estas materias, solo pone en evidencia la escasez de visión de estos personajes, en un mundo globalizado ningún país puede decir que es ajeno a lo que pasa en el resto del mundo, en la era del internet en que las noticias recorren el país en cuestión de segundos, es bastante fácil darnos cuenta que lo que nos falta es una mayor visión de estado, y hablo de manera integral tanto de los gobernantes como de los gobernados, a lo largo de esta investigación he señalado que nos es urgente una reforma de gran calado, pero no legal sino mental, para cambiar los paradigmas que tenemos bastante afincados en la forma de hacer país y gobierno. He señalado en reiteradas ocasiones que tenemos que generar conciencia de que los únicos culpables de la parálisis económica y política que experimentamos somos todas y todos los mexicanos, pues activa o pasivamente toleramos las perversiones de las cuales hoy somos víctimas. El inicio de esta gran tarea tiene que arrancar con los líderes sociales, políticos, económicos, estudiantiles, etc., en resumen aquellos que mueven masas y entre más pronto mejor. Una vez que aseveremos lo señalado, cada mexicano debe comprender al mismo tiempo que la participación social activa y organizada en la vida pública es la única salida en un régimen democrático para tomar las mejores decisiones a implementar en las políticas públicas de la nación, una vez participando activamente juntos sociedad y gobierno nos daremos cuenta de que nos hace falta una mayor visión de estado, tenemos que seleccionar a los mejores candidatos para trazar un proyecto de desarrollo de gran visión, estoy seguro que el capital humano-intelectual que requiere México ya lo tiene; hay que posicionarlo en los espacios correctos, aunque esto signifique mover algunas piezas, y lesionar algunos intereses, es necesario y a largo plazo rendirá frutos. Los candidatos para estos cambios paulatinamente son removidos, los instrumentos jurídicos de acceso al poder están siendo modificados al tenor del clamor social

(aunque muy tenuemente, por ejemplo las candidaturas ciudadanas). La participación social integral garantizara la construcción de una mayor visión de estado. Los instrumentos tecnológicos han contribuido considerablemente a evidenciar la falta de capacidad técnica de la mayoría de los gobernantes para fortalecer un gran proyecto de país, pero la participación social informada en la vida pública, es el antídoto para revertir esto, quizá se escuche difícil cambiar de paradigmas a más de 112 millones de mexicanos,<sup>22</sup> esparcidos en cerca de 2 millones de kilómetros cuadrados,<sup>23</sup> sin embargo hoy contamos con instrumentos para ejercer la interconexión en tiempo real de las sociedades; me refiero por ejemplo a las TIC's que lejos de ser una moda tecnológica, son algo que llegó para quedarse. Constituyen una verdadera herramienta que está abarcando muchas esferas de nuestras vidas. Es una fuerza de tal dimensión que no tiene sentido oponerle resistencia, sino buscar la mejor manera de adaptarse a ella y sacarle el máximo provecho. Todo parece indicar que los países más desarrollados están en mejores condiciones para sacar mayor ventaja de estas herramientas, ampliando con ello las brechas de desarrollo en el mundo. Sin embargo, el hecho de estar ante instrumentos tan dinámicos implica también la posibilidad de tomar acciones decididas en naciones e instituciones menos desarrolladas como la nuestra que nos permitan cambiar de paradigmas he insertarnos al desarrollo, construyendo en cada individuo de la nación una nueva visión de Estado (uno fuerte, con finanzas sólidas, con infraestructura de avanzada, con amplia cobertura en programas sociales, salud y altos niveles educativos, con visión empresarial e industrial, etc.) que nos inserte de una vez por todas al desarrollo, ¿suena difícil?, yo creo que no tanto, en un mundo tan dinámico y en un país como el nuestro con tanto potencial, todo puede pasar tan rápido como un clic.

---

<sup>22</sup> 112, 336,538 habitantes en base a cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, censo de población y vivienda 2010. Página Electrónica. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1LcRHLL> Consultada el 25 de agosto de 2015. 03:33 P.M.

<sup>23</sup> Página Electrónica. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/IVK6IS> Consultada el 24 de agosto de 2015. 02:30 P.M.

#### **4.1.10 Crimen organizado freno para el desarrollo**

Cuando hace algunos días en una plática de cinco minutos escuche las principales razones por las que los comerciantes, industriales y empresarios no decidían invertir para ver crecer sus negocios, establecimientos, o negocios no establecidos me quede sorprendido. Esperando escuchar que el principal freno para el desarrollo de estos agentes económicos sería la falta de oportunidades por parte de las instituciones gubernamentales, financieras, o la reñida competencia en sus respectivos gremios, quede desconcertado por la respuesta: “estamos atemorizados por la delincuencia, por el aumento de la criminalidad, aunque las ganancias generalmente son buenas y generan bastantes utilidades nos limitamos a crecer por el temor a ser blanco de los maleantes”. Lo anterior es una realidad bastante seria, que debería ser analizada con detalle por parte de los gobiernos para de esta manera implementar medidas con miras a proporcionar mayores condiciones de seguridad para estos sectores que son parte importante en el desarrollo de los pueblos. A toda persona que este decidida a crecer en el ámbito comercial, empresarial o industrial se le debe apoyar con incentivos, programas, mejores condiciones de seguridad, para que de esta manera el efecto progresista se vaya multiplicando cada vez en mayor medida, esa es la verdadera clave del progreso. El Estado (sociedad-gobierno, en ese orden) tiene que emprender una reforma integral para elevar la calidad de vida de sus pobladores, tiene que implementar programas conjuntos en materia educativa, de seguridad, de fomento económico, y generación de empleo para lograr crecer sostenidamente.

México es uno de los países más corruptos del mundo –el 110 de 144–, y también uno de los que ven sus negocios más afectados por el crimen organizado –el 135 de 144–, ocupa el lugar –128 de 144– en confiabilidad de los servicios policiacos según el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial.<sup>24</sup>

Según encuestas, siete de cada 10 mexicanos desconfían del desempeño de sus policías estatales o municipales, la inseguridad no cede y representa el desafío más crítico para México, porque puede entorpecer las inversiones que derivarán de las reformas estructurales, como la energética y telecomunicaciones, el sistema policial del país necesita una “cirugía mayor”.

Ante la grave crisis de seguridad que vive México los empresarios en su concepto más amplio (tanto sector formal como informal desligado del crimen organizado), ven alteradas sus actividades cotidianas. Las grandes firmas con capacidad económica y amplia cobertura en su sector se ven obligadas a cambiar su modelo de negocios trayendo esto consigo mayores costos y menores ganancias (un ejemplo claro de esto es tener que cambiar su rutas de transito por otras más seguras aunque sean largas implicando mayor erogación en combustibles, tener que contratar servicios de seguridad privada, traslado de valores, alarmas, etc., erosionando el nivel de ganancia neta), mientras que los empresarios más pequeños micro, pequeñas y medianas empresas, negocios domésticos y negocios artesanales o informales se ven obligados a cerrar al no poder cubrir gastos extraordinarios (ejemplo de estos son el derecho de piso que el crimen organizado impone a los pequeños empresarios; que van desde los \$200 por derecho

---

<sup>24</sup> Ver Páginas Electrónicas. [En línea.] Disponibles:

a) VERDUSCO, Mario Alberto, “Inseguridad frena economía: Banxico”, *El Universal*, México, 03 de septiembre de 2014, Primera, [en línea]. Disponible. <http://eluni.mx/1OvQjPt> Consultado el 24 de febrero de 2016. 04:10 P.M.

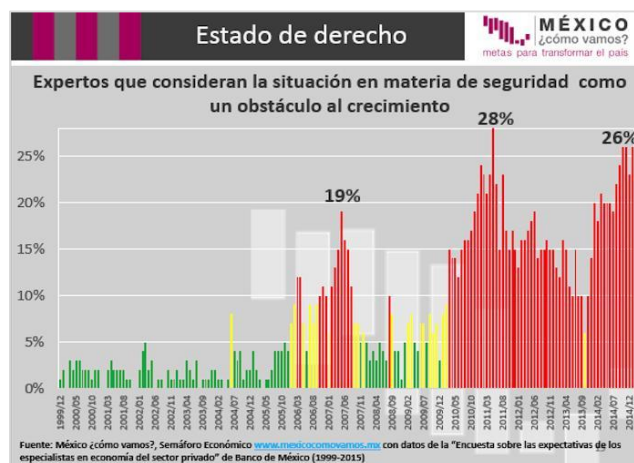
b) GONZÁLEZ. Lilia, “Empresarios ven en inseguridad freno a inversiones”, *El Economista*, México, 07 de octubre de 2014, [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1XNL2tE> Consultado el 24 de febrero de 2016. 04:10 P.M.

c) <http://bit.ly/1RoMa49> Consultadas el 24 de febrero de 2016. 04:10 P.M.



de vender un día en determinada plaza en el caso de los comerciantes no establecidos, \$1500 por derecho de piso mensual a pequeños comerciantes establecidos y hasta cifras extraordinarias para grandes empresarios, cuotas fijadas en base a el giro del negocio y al flujo de efectivo del mismo, esto en propia boca de los empresarios) que no se generan en condiciones normales, que de no existir dejarían ganancias bastantes aceptables a los empresarios suficientes para elevar el nivel de vida de sus familias y las de los involucrados en el negocio (empleados). Este deterioro en las condiciones de seguridad, dan un amplio margen de maniobra al crimen organizado, que crece en su poder, cobertura y actividades realizadas (el crimen organizado no es otra cosa que una empresa que realiza actividades no permitidas por la ley, y que al parecer está organizándose algunas veces mejor incluso que gobiernos bien estructurados). El fortalecimiento en la estructura del crimen organizado es en detrimento de las sociedades en donde opera, convirtiéndose en el principal freno para el desarrollo por encima de otros rubros como debilidad del mercado externo y la economía mundial, plataforma de producción petrolera o inestabilidad financiera internacional.

Las cifras gubernamentales no ponen énfasis en que el problema del bajo crecimiento económico es en buena medida consecuencia de la inseguridad interna y no de situaciones difíciles en la economía y política mundial. En la era digital fácilmente podemos los ciudadanos percibir que la inseguridad y el crimen organizado son el principal freno para el desarrollo, urge alzar la voz para que se implemente desde la base social una estrategia efectiva en materia de seguridad y esto debe surgir de abajo hacia arriba y no de otra manera.



**Cuadro 15. Porcentaje de respuestas respecto a los principales factores que podrían obstaculizar el crecimiento económico en México**

Distribución porcentual de respuestas.<sup>25</sup>

	2014								2015				
	jul	ago	sep	oct	nov	dic	ene	feb	mar	abr	may	jun	jul
Problemas de inseguridad pública	19	22	24	26	26	23	26	24	22	20	25	23	23
Debilidad del mercado externo y la economía mundial	13	10	11	11	13	11	12	7	7	12	12	16	17
Plataforma de producción petrolera <sup>1</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	11	15	16	18	14
Inestabilidad financiera internacional	9	10	14	11	9	13	9	12	10	13	8	12	11
El precio de exportación del petróleo	-	-	-	8	4	14	12	16	9	9	9	7	9
Debilidad en el mercado interno	15	19	14	16	12	11	14	13	10	10	8	8	7
La política fiscal que se está instrumentando	13	13	15	13	10	7	8	10	9	5	10	6	6
Los niveles de las tasas de interés externas	3	4	5	-	-	-	2	4	-	4	4	4	5
Incertidumbre cambiaria	-	-	-	-	-	5	-	4	3	-	-	-	3
Incertidumbre sobre la situación económica interna	10	6	4	3	8	6	4	3	7	4	-	-	-
Incertidumbre política interna	-	-	-	4	9	2	2	3	3	3	-	-	-
Elevado costo de financiamiento interno	3	-	3	3	-	-	-	-	3	-	-	-	-
Disponibilidad de financiamiento interno en nuestro país	4	-	-	-	3	-	3	-	-	-	-	-	-
La política monetaria que se está aplicando	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-
Inestabilidad política internacional	5	5	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ausencia de cambio estructural en México	3	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aumento en los costos salariales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aumento en precios de insumos y materias primas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Contracción de la oferta de recursos del exterior	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
El nivel de endeudamiento de las empresas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
El nivel de endeudamiento de las familias	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
El nivel del tipo de cambio real	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Presiones inflacionarias en el país	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Nota: Distribución con respecto al total de respuestas de los analistas, quienes pueden mencionar hasta tres factores que podrían obstaculizar el crecimiento económico de México. El guion indica que el porcentaje de respuestas se ubica estrictamente por debajo de 2 por ciento. Los factores se ordenan de acuerdo con la frecuencia con que aparecen las respuestas en la última encuesta. Pregunta de la Encuesta: en su opinión, ¿durante los próximos seis meses, cuáles serían los tres principales factores limitantes al crecimiento de la actividad económica?

1/ Este factor se incorporó por primera vez en la encuesta de marzo de 2015.

#### 4.1.11 A todo vapor

En los últimos veinticinco años el país ha experimentado cambios que sin lugar a dudas han contribuido a que sea visto ante los ojos del mundo de una

<sup>25</sup> Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado: Julio de 2015, publicada el 3 de agosto de 2015. Página Electrónica. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/21srrkH> Consultada el 24 de febrero de 2016. 07:47 P.M.

manera distinta, para muestra basta un vistazo, en los años 90's hacen su aparición la CNDH y el IFE, en la esfera de lo político en 1997 el PRI pierde el control del congreso, tres años más tarde ocurre una transición de poder en el gobierno federal del partido hegemónico a Acción Nacional, seis años más tarde en el 2006 hay una pugna por el poder entre la izquierda y la derecha que tienen como resultado una confrontación de la sociedad que conforme pasa el tiempo se torna como confusión y causa incertidumbre sobre el futuro del país, es en este mismo año que el gobierno federal decide llevar a cabo una lucha frontal en contra de las bandas del crimen organizado que dejan múltiples muertes originando miedo y descalificación social sobre la estrategia de seguridad emprendida por el gobierno que contribuyo bastante a su salida del poder, en el ámbito social y cultural también ocurren cambios que sacuden a la nación, todo esto en su conjunto parece indicar que el país que hasta hace unas décadas era hasta cierto punto aburrido y paralitico esta por arrancar con un dinamismo salvaje que sin lugar a dudas incidirá en la manera en como se ve México ante el resto del mundo, tan solo en los últimos dos años en el campo legislativo se concretaron pactos que contribuyeron a sacar adelante reformas que por décadas estaban estancadas y que impedían arrancar en el camino del desarrollo, once reformas para ser exactos que persiguen tres ambiciosos objetivos de gran beneficio para la sociedad:

a).- Elevar la productividad:

1. La Reforma Energética.
2. La Reforma en Materia de Competencia Económica.
3. La Reforma en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión.
4. La Reforma Hacendaria.
5. La Reforma Financiera.
6. La Reforma Laboral.

b).- Fortalecer y ampliar los derechos.

1. La Reforma Educativa.
2. La Nueva Ley de Amparo.
3. Código Nacional de Procedimientos Penales.

c).-Afianzar nuestro régimen democrático y de libertades.

1. La Reforma Política-Electoral.
2. La Reforma en Materia de Transparencia

“Todas estas reformas se complementan entre sí y parten de una sola estrategia con objetivos concretos. En conjunto, dotan a nuestro país de un marco jurídico e institucional que nos permitirá alcanzar un Nuevo México más competitivo y productivo, donde los derechos se ejerzan con plena efectividad y en el que la democracia y la transparencia sean valores esenciales de nuestra vida.”<sup>26</sup>

Este dinamismo en materia legislativa responde en buena parte al clamor social que ha hecho eco en los últimos tiempos, no cabe duda se está avanzando en construir un nuevo país desde los cimientos reestructurando el sistema jurídico para que responda a la necesidad social, falta bastante por hacer, aún enfrentamos grandes retos, pero se logró romper la inercia que producía una parálisis política-económica-social que mantenía a México rezagado de sus correligionarios, aun enfrentamos grandes retos:

1.- Lograr la implementación correcta de todas estas reformas para que no sean solo parte de un inmenso archivo histórico.

2.- Afrontar la severa crisis en materia económica a nivel internacional que amenaza con afectar más de lo que dicen nuestros funcionarios gubernamentales.

3.- Fortalecer el sistema democrático y recuperar la confianza perdida en las instituciones.

4.- Perfeccionar específicamente la reforma político-electoral para garantizar efectivamente un techo parejo en la búsqueda del acceso al poder por parte de los ciudadanos.

5.- Redefinir la política económica nacional.

6.- Disminuir la brecha que separa a los diversos estratos sociales.

7.- Transformar la política de contención de la pobreza en política de impulso económico de los sectores más pobres.

---

<sup>26</sup> Mensaje de la página del gobierno de la república. Página Electrónica. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/17J4umU> Consultada el 24 de febrero de 2016. 07:50 P.M.

8.- Construir una estrategia efectiva contra la desigualdad y quizá el reto más importante;

9.- Trazar una estrategia que verdaderamente sea efectiva en la lucha contra la inseguridad misma estrategia que no puede venir del gobierno sino que debe ser resultado de la manifestación de las más diversas voces de la sociedad.

Esta efervescencia legislativa (específicamente la reforma Política-Electoral que con las candidaturas independientes se alzaron con el triunfo los primeros funcionarios ciudadanos –un gobernador, un diputado federal, un local-) quizá sin pensarlo abrió el camino para que cada ciudadano entienda que ese político honesto, eficiente y confiable que tanto busca, está en él mismo y que si quiere cambios, no puede simplemente sentarse a esperar a que otros los promuevan o los encabecen, tiene que encabezarlos él mismo.

Todos estos cambios en su conjunto contribuyeron a que México sea visto desde una perspectiva internacional como un país reformista según organismos de amplio reconocimiento como la OCDE<sup>27</sup> y el Banco Mundial.<sup>28</sup>

Aún falta mucho por hacer, pero México tiene una esperanza, cada vez son más los mexicanos que razonan cada una de sus acciones respecto de la vida pública, México está despertando, es más racional, ya no es el país que se quedó dormido, ahora que despertamos vamos a todo vapor, como dijera nuestro presidente: con muchas ganas, y más fuerza.

#### **4.1.12 Menos burocracia, mayor eficacia**

Hace algunos meses (junio de 2015), se llevaron a cabo elecciones en México para renovar 9 gubernaturas, pocos días después de la jornada cuando se tenía ya el 100% de las actas computadas un candidato electo me respondió a un cuestionamiento que unos años antes aún muy lejos del proceso electoral le formulaba insistentemente y él, postergara su respuesta:

---

<sup>27</sup> Ver\_Página Electrónica. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1AxsUvC> Consultada el 24 de febrero de 2016. 08:00 P.M.

<sup>28</sup> Ver\_Página Electrónica. [En línea]. Disponible. <http://bit.ly/1p6cKGm> Consultada el 24 de febrero de 2016. 08:03 P.M.

¿Dígame usted cual puede ser la estrategia que distinguirá a su gobierno y que será la estrella en la construcción de este proyecto (la gubernatura), en caso de ser electo?

“¡Menos burocracia, mayor eficacia!, estoy convencido que es la estrategia que distinguirá a mi gobierno y será la clave para un buen camino durante mi gestión, te respondo hasta ahora por la siguiente razón:

Esta estrategia es una propuesta en el campo técnico, aunque estaba en mi mente desde hace bastante tiempo, es una premisa que guardaba para un momento después de ganar la elección, no antes, pues es algo que se ira construyendo durante la gestión y que será el plus a lado de otras propuestas de gran calado que le darán fortaleza y distinción a mi gobierno!”

Burocracia y eficacia son términos utilizados frecuentemente como elementos publicitarios para influir en la voluntad del electorado, usados para sugerir la manera como se orientará la dirección del gobierno, sin embargo, el hacerlo inevitablemente te puede orillar a caer en un primer error aun antes de asumir el encargo, pues el empleo de estos términos durante la gestión es algo que debe construirse, que muchas veces obedece a factores externos y tiene una fragilidad bastante notable.

Burocracia y eficacia son conceptos que yacen en la esfera de la administración, los asuntos administrativos no deben ser preocupaciones políticas.

“Aunque la política fija los parámetros para la administración, no debe permitírsele que manipule sus oficinas.

Mediante esta distinción, pensaba (Woodrow) Wilson, podríamos alcanzar un balance adecuado entre responsabilidad democrática y competencia administrativa.”<sup>29</sup>

El gobierno se ha vuelto bastante complejo y visible si me lo permiten, razón por la que ya no es posible gobernar empíricamente ni mucho menos políticamente como era bastante común anteriormente, hoy en día el dirigente se

---

<sup>29</sup> LOAIZA GALLÓN, Hernando, Estado Gobierno y Gerencia Publica, Universidad Santo Tomas, Colombia-Bogotá, 2004. Pág. 168. Disponible. <http://bit.ly/1OROIDG> Consultada el 24 de febrero de 2016. 08:03 P.M.

debe allegar de cualquier recurso que permita una correcta gestión, y que mejor que los principios de la gerencia administrativa (principios empresariales), para guiar las operaciones de las agencias públicas.

Para llegar a la interpretación deseada de estos conceptos (burocracia, eficacia) y acto seguido construir la formula siguiente:

*Menos burocracia, mayor eficacia = gestión exitosa.*

Encaminemos algunos aspectos.

Eficacia es un término perteneciente al campo de la administración, referente al cumplimiento de metas por parte de la empresa (u organización).

Por otro lado burocracia es un término que hace referencia a las organizaciones entendidas como asociaciones de personas regidas por reglas de actuación precisas y expresamente diseñadas para conseguir unos objetivos específicos.

A principios del siglo XX el sociólogo Alemán Max Weber agrupó las características que poseían en común las organizaciones formales y las denominó burocracia. Las organizaciones formales modernas se caracterizan por poseer una estructura racional y especializada de las distintas funciones y actividades y la orientación cara objetivos explícitos y precisos.

Las características de la burocracia ideal de Weber son:

- a) Jerarquía de oficios
- b) Existen reglas escritas que regulan y especifican las tareas de cada uno.
- c) Impersonalidad ante la toma de decisiones.
- d) Especialización para las distintas tareas.
- e) Separación de los trabajadores de la propiedad de los medios de producción y de los recursos materiales que manejan.
- f) Recompensas y promoción con base en el mérito.

Los objetivos buscados con estas características es la máxima eficacia con el menor costo posible.

Sin embargo la burocracia tiene bastantes limitaciones:

a) Los empleados tienden a crear una estructura informal con normas que les ayudan a resolver los problemas que no contempla el reglamento oficial, para eliminar trabajos no agradables y para proteger los intereses de los trabajadores.

b) Creación de ritualismo, rigidez y olvidar las verdaderas finalidades al aplicar rigurosamente las regulaciones.

c) La tendencia a crear nuevas tareas innecesarias que dificultan el trabajo.

d) La definición de los mínimos de trabajo de forma impersonal lleva a los trabajadores a esos mínimos, disminuyendo la eficiencia de la empresa.

c) La protección de los trabajadores ineptos por temor a los gastos de cambio de personal y de socavar la moral de la empresa.

En teoría la burocracia tiene bastantes ventajas, sin embargo, al ser características estructuradas para organizaciones formales, casi rituales, en la práctica resultan bastantes molestas y les voy a decir porque; las necesidades que surgen momento a momento en el arte de gobernar, requieren soluciones sin demora, las características rígidas de la burocracia tienden a retardar la respuesta ocasionando deterioro frente a la solución de la problemática presentada, teniendo como resultado gestiones ineficaces y además ineficientes, la solución no es situarse en los extremos por un lado cero burocracia o por el otro exceso de la misma, sino lograr el sano equilibrio (para evitar la dificultad en la solución a las problemáticas por exceso de barreras burocráticas).

La fórmula planteada por el gobernador electo puede ser acertada, parece estar llena de sano equilibrio y habilidad técnica para cimentar sobre lo ya construido y no comenzar de cero:

*Menos burocracia, mayor eficacia = gestión exitosa;* parece ser la clave para comenzar a cambiar la manera de gobernar.

#### **4.1.13 Otra vez el tema de la seguridad**

Quizá el tema de la seguridad sea el que más importa a las familias mexicanas.

Basta con un sondeo para ver el grado de interés de la sociedad por este tema, por un lado la gente vive aterrorizada por la criminalidad pero por el otro



solo hay un pequeño hilo que divide a los criminales con los organismos encargados de la seguridad, esto según la percepción de la ciudadanía después de un sondeo sencillo que realice en algunos Estados de la república. Creo que hay una confusión total entre quien persigue a quien o quien cuida a quien, según algunos ciudadanos le tienen el mismo grado de temor a los criminales que a los cuerpos policiales “la policía federal, la estatal y los cuerpos municipales son unos corruptos, solo buscan un pretexto para sacar mordida” me comentaron a manera de reclamo algunos ciudadanos quienes a su vez expresaron una opinión diferente respecto del ejército, marina y fuerza aérea mexicana a quienes según manifestaron tienen un mayor grado de confianza respecto de sus actividades. Aunque el gobierno del conservador Felipe Calderón impulso una ferviente campaña de dignificación y reconocimiento de la labor de la policía federal la gente no está conforme, es tan elevado el grado de descomposición en la percepción ciudadana de esta institución que según mi punto de vista será casi imposible mejorar la situación.

Aunque soy un entusiasta impulsor de que no hay que empezar de cero respecto de las instituciones en cada administración, hoy hare una excepción, (porque también he mencionado que lo que simplemente no sirve hay que eliminarlo de raíz) es necesario comenzar ya un modelo nuevo de institución policial que trascienda periodos de gobierno pues me queda claro que una administración es insuficiente para un proyecto de esta envergadura, se tiene que comenzar primeramente por cambiar el nombre a esta corporación por uno que de confianza, respeto y tranquilidad a la población hay que construir confianza para dar solidez a cualquier institución de la administración pública, y confianza es lo que le falta a los cuerpos policiales. En los últimos días se ha hablado mucho del mando único policial, aunque para ser sincero creo que este modelo es de una intención mediata pero a largo plazo (si es que llega) va a ser un fracaso y voy a decir porque lo creo así, el éxito de todo buen proyecto es la sencillez de comprensión social, la transparencia ante la ciudadanía y la participación de los más amplios sectores de la población, solo así cualquier emprendimiento para mejorar las condiciones de la sociedad tiene éxito, pero para ser sinceros el mando único

policial parece ser que solo los encargados de primer nivel en operar este programa lo entienden pues la sociedad poco o nada comprende a ciencia cierta de este proyecto. Siendo realistas creo que la sociedad cada vez se confunde más, para que cualquier estrategia de seguridad tenga éxito se requiere un alto grado de conocimiento y respaldo por parte de la sociedad y no es el caso, pues ni los mismos policías saben de qué se trata; esto lo digo con conocimiento de causa pues he platicado con algunos oficiales y nada entienden de lo que hablo, tal parece que estuviera manejando un lenguaje extraño, o les hace falta capacitación o yo estoy bastante informado.

Por lo pronto hay que elevar a niveles extremos los candados para evitar que las instituciones de seguridad se sigan descomponiendo y señores legisladores, gobernadores, presidentes municipales y por excelencia ejecutivo federal pónganse a trabajar en coordinación con la sociedad en un nuevo modelo de seguridad, en donde lo fundamental sea cambiar la estrategia actual a una más definida, más clara y con expertos en el tema tal como lo expresara el diputado morelense Matías Morales.<sup>30</sup> Sera una tarea difícil pero se tiene que actuar de manera pronta si es que se quiere evitar un estallido social. Esto cada vez se ve más cerca, una clara evidencia son los grupos de autodefensa que surgen a diestra y siniestra por todo el territorio nacional, y que dificultan trazar una estrategia uniforme contra la inseguridad pues estos grupos tienen sus propias normas de acción y es difícil coordinar una plataforma unitaria, además cabe el grave riesgo que las organizaciones delictivas se infiltren en ellos y bajo esta bandera controlen más agresivamente amplios sectores del territorio, este fenómeno social es nuevo y no está definida claramente la situación jurídica de estos grupos por lo que se deja al Estado en una incertidumbre jurídica sobre la manera de actuar en contra de los mismos, el crimen sin lugar a dudas va a aprovechar esta laguna legal para ganar terreno.

---

<sup>30</sup> Ver SALAZAR, Oswaldo, "Que el ejército asuma la seguridad de Morelos, piden diputados del PRI", La Jornada Morelos, México, 15 de Agosto de 2013, pág. 5.

Hasta el más eminente catedrático puede tener una opinión confusa respecto de este tema y les voy a decir porque; desde mi punto de vista el Estado es el único que tiene la facultad y así mismo la obligación de proporcionar seguridad a los ciudadanos, tal como lo establece la legislación, además es el que tiene la capacidad operativa y los cuerpos necesarios (fuerzas armadas, policías) para brindar este servicio público básico de una manera eficaz, desde este punto de vista cualquier otro grupo armado surgido fuera de este marco jurídico está en la línea de la ilegalidad, pero si tomamos como base la necesidad “inminente” de los ciudadanos de ciertas áreas que cansados del azote del crimen organizado y ante la posición del gobierno que parece ignorarlos han tomado la decisión de tomar las armas para salvaguardar no solo su patrimonio, sino su vida, la situación jurídica de estos ciudadanos conforme a la legislación sería injusta, y esto es fácilmente verificable ante la opinión de la ciudadanía por lo que el gobierno se muestra bastante “tibio” en emprender acciones en contra de estos grupos y esto puede ser aprovechado por los criminales para actuar en el marco de la impunidad, todos estos fenómenos desde mi punto de vista son síntomas del inicio de una guerra civil no declarada, y que además evidencia la incapacidad del Estado para proporcionar a sus ciudadanos el servicio público por excelencia y para lo que se envistieron las autoridades gubernamentales, me refiero a la seguridad, por eso es importante que las autoridades de los diferentes niveles de gobierno en el país establezcan mesas de trabajo para rápidamente ponerse a trabajar en una estrategia de seguridad única en todo el territorio en un marco de coordinación y que desde sus inicios demuestre eficiencia para recuperar la confianza de los ciudadanos y de esta manera se pueda trabajar desde un ambiente de participación para caminar sobre un mismo rumbo que es el de tener un país más justo, un país seguro, en paz y trabajando, en este rubro me parece importante y solo a manera de mención señalar algunas opiniones sobre como el país iría mejor en el tema de la seguridad; a lo largo del territorio nacional y en los diferentes niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) se escuchan voces de los funcionarios pidiendo que el ejército asuma el control de la seguridad en algunos Municipios, Estados completos (como por ejemplo Michoacán , Morelos,

Chihuahua, etc.), incluso de todo el país, pero hay que recordar que a los mexicanos nos costó mucho definir la posición de estas fuerzas armadas en la visualización de la estructura estatal tal y como hoy la conocemos y si se comienza por desvirtuar la división de funciones en nuestro Estado de derecho se correrá un grave peligro, no debemos olvidar que la seguridad pública compete al gobierno federal, a los gobiernos estatales y al gobierno municipal y si se utiliza a el ejército para una finalidad distinta para la que fue concebido se correría un grave riesgo y claros ejemplos los tenemos a la vista en países como Egipto, y que sirven de preámbulo para los países latinoamericanos, si se saca a el ejército de su lugar será difícil regresarlo y al problema de la inseguridad se sumara una crisis política que puede lesionar de una manera irreparable el tejido social.

Mas sin embargo todo lo anterior es solo una hipótesis estamos a tiempo de darle un giro de ciento ochenta grados a la manera en cómo se está conduciendo a la nación y pasar del discurso a una serie de hechos que redunden en prosperidad para los mexicanos que queremos avanzar y que somos una mayoría.

#### **4.1.14 La clave; no comenzar de cero**

Lo que sucede cada vez que comienza una nueva administración –municipal, estatal o federal– es que todo se reinventa de nuevo, se parte de cero y esto no puede seguir así, es necesario que se vislumbre un proyecto político sostenido en el tiempo que le dé estabilidad política a la ciudadanía, sería un gobierno aburrido, pero con rumbo claro, en el cual se aproveche las cosas que se hicieron bien y se elimine lo que no funciona.

Simplemente se trata de un acto de inteligencia política y habilidad gubernamental, y es que lo que el país necesita no son políticos aventurados sino técnicos expertos en la administración gubernamental, esto combinado con un proyecto de gobierno con visión de estado y sentido social impulsará para adelante a nuestros pueblos, fortalecerá la democracia y favorecerá el desarrollo nacional.

Durante poco más de siete décadas un solo partido mantuvo el poder político del país de manera hegemónica (1929-1989), hasta que perdió por primera

vez una gubernatura (1989, Baja California, PAN), también tuvo mayoría absoluta en la Cámara de Diputados hasta 1997 y en la de senadores hasta el 2000.

Desde 1929 todos los presidentes de México fueron miembros del PRI o sus partidos antecesores hasta el año 2000, cuando se produjo la primera alternancia política con Vicente Fox, emanado del PAN.

Hoy en día el PRI cuenta con 213 diputados (43%) y 54 senadores (42%).

El PRI gobierna 20 estados 63% de la cobertura nacional.

“Los Municipios. En un sistema federal como el mexicano, el Municipio es la unidad administrativa y política más pequeña, pero tendiente a convertirse en una entidad capaz de hacer frente al desarrollo de su región.

En México existen 2,461 municipios, incluidas las 16 Delegaciones del Distrito Federal, de estos, únicamente 2,044 se rigen por el sistema de partidos políticos en la elección de sus autoridades, el resto, lo hacen por el sistema de usos y costumbres. Del total de Municipios y Delegaciones, el PRI gobierna 1,045 (51%), colocándose así como la primera fuerza política municipal del país.

Congresos locales. Un congreso local, es el órgano en el que se deposita el Poder Legislativo de una Entidad Federativa, lo que significa que son los responsables de legislar en materia exclusiva del Estado.

De los 1,133 diputados locales que integran los 31 congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el PRI cuenta con 498 legisladores, que representan el 44% del total, lo cual coloca al partido como el de mayor representatividad en los órganos legislativos locales, de éstos, en 12 el partido tiene la mayoría absoluta.”<sup>31</sup>

“El PRI es el partido que tuvo el acierto de institucionalizar la vida pública del país, con lo que se transitó de un perfil militar a uno de civilidad y paz social.

---

<sup>31</sup> Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/IVK6IS> Consultada el 21 de agosto de 2015. 02:00 P.M.

Durante los gobiernos priistas se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS, 1943), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE, 1959), el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM, 1976).

Durante los gobiernos priistas se estableció en el 3° constitucional la gratuidad educativa, primero a nivel básico y posteriormente a nivel medio superior, así como la distribución de libros de texto gratuitos, se creó el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH, 1939) y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBAL, 1946).

Durante los gobiernos priistas a través de la Autonomía Universitaria (1929) y su derivado la libertad de cátedra, hicieron de la UNAM, la generadora por excelencia de los adelantos científicos, tecnológicos, la cultura y la diversidad de pensamiento.

Durante los gobiernos priistas se crea el IPN (1937) con un perfil técnico especializado en la industria, el comercio, las finanzas y el servicio social.

Se crea la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM, 1973), la Universidad Pedagógica Nacional (UPN, 1978).

Se crea el Banco de México 1925.

Durante los gobiernos priistas se construyeron caminos, puentes, puertos, infraestructura hidráulica (presas de la Angostura en Sonora, el Palmito en Durango, etc.).

Con la nacionalización de la industria energética petrolera surge PEMEX en 1938.

En 1960 con la nacionalización de la industria energética eléctrica aparece CFE.<sup>32</sup>

En el campo de la actividad diplomática mexicana se expide el 27 de septiembre de 1930 la Doctrina Estrada, guía y lineamiento de la política exterior mexicana hasta el sexenio de Vicente Fox, lo que contribuyó a que tengamos una diplomacia mexicana respetable en el plano Internacional.

---

<sup>32</sup> Ver Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1TGtgAH> Consultada el 21 de agosto de 2015. 02:00 P.M.

El PAN por su parte; logro por primera vez en la historia de México la alternancia política en la presidencia de la república con Vicente Fox Quesada en el año 2000, seis años más tarde volvió a gobernar con Felipe Calderón Hinojosa.

Hoy en día el PAN tiene 38 senadores, 114 diputados federales, gobierna 7 estados (2 en alianza, Oaxaca y Sinaloa), tiene 265 diputados locales y 439 presidentes municipales.<sup>33</sup>

Durante los gobiernos panistas se creó el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

Se creó el Seguro Popular “para la atención oportuna y sin distinción alguna para millones de mexicanos, lo cual es un tema sin lugar a dudas prioritario para nuestras familias mexicanas.”<sup>34</sup>

Se tuvo un tipo de cambio estable y reservas internacionales sin precedente.<sup>35</sup>

Durante los gobiernos panistas se construyeron viviendas como nunca antes, hubo una mayor apertura democrática, y menor persecución política.

Son varios los aciertos del PRI (en varias décadas de gobierno) y el PAN (en dos periodos de gobierno) sería absurdo mencionarlos todos, lo que hay que hacer notar es que también cometieron errores, quizá más numerosos que sus aciertos, sin embargo el reto de un alternancia política es fortalecer lo que se hizo bien, robustecer los cimientos bien colocados para construir un futuro mejor pues la clave es no comenzar de cero.

---

<sup>33</sup> Ver Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/21svsWi> Consultada el 21 de agosto de 2015. 02:30 P.M.

<sup>34</sup> RAYAS MURILLO, Rubén, “Logros del Partido Acción Nacional (PAN) durante su estancia en la presidencia de México”, El sol de Zacatecas, México, 18 de julio de 2012, Opinión. [En línea.] Disponible <http://bit.ly/1KMijzJ> Consultado el 24 de febrero de 2016. 08:44 P.M.

<sup>35</sup> URRUTIA, Alonso, “Alcanzan las reservas para pagar dos veces la deuda externa, afirma Calderón”, *La Jornada*, México, 21 de enero de 2011, Política, p. 9. [En línea.] Disponible <http://bit.ly/1RoUpqG> Consultado el 24 de febrero de 2016. 08:54 P.M.

#### 4.1.15 “La política, las empresas, y la buena comida”

*“No hay que tener miedo al fracaso, hay que intentarlo de nuevo. La vida es una jornada extraordinaria, donde podemos hacer cosas que no pensábamos hacer” Tony Blair. Ex Primer Ministro Británico.*

Necesario es precisar mis principales pasiones en la vida para comprender a plenitud el marco dentro del cual se desarrollan algunas de mis principales posturas ideológicas, en primer lugar y no en orden de importancia he de mencionar mi pasión, casi hecha una obsesión por los asuntos de Estado; referida a la cosa pública, a la cuestión del ejercicio del gobierno, esa delicia con la que se nace y contra la que es imposible confrontarse porque es parte de tu herencia fundamental, esa ambición de consolidarse como un estadista que hace eco en todas tus pasiones, que se combina en un coctel explosivo, que se materializa en proyectos ambiciosos imposibles diluir.

Acto seguido hago referencia a otro elemento irrestricto de un trinomio bastante complejo por doquier ángulo que se elija ver: las empresas, fenómeno que aprecio desde una perspectiva autónoma, fuera de todo contenido ideológico, con un enfoque meramente técnico de elementos encaminados a construir estructuras orientadas a la consecución de un fin de crecimiento expresado en términos de rentabilidad, un proyecto de construcción de modelos metodológicos eficientes en términos de utilidad para ser implementados en proyectos de negocios públicos o privados, sin un contenido ideológico que los hacen confusos y generan simpatías y rencores.

Finalmente y solo de manera enunciativa más no limitativa hago mención de otra de mis principales prioridades en la vida; la buena comida, haciendo referencia a el sano equilibrio para una buena calidad de vida.

Indispensable es tener perfectamente delimitados los aspectos primordiales de un buen proyecto de vida, para que se complementen los unos con los otros, para que cuando se cierran puertas, estén abiertas ventanas, para evitar



cuando no salen las cosas esperadas enfrascarse en un callejón sin salida, en un boquete del cual es bastante difícil salir.

La política, las empresas y la buena comida..., aspectos sobre los cuales se han concentrado objetivos encaminados a desarrollar a plenitud cada uno de estos ejes, y que en buena medida explican la relación que hago de unos con otros, teniendo como resultado combinaciones bastante peculiares, pero no por eso menos interesantes, dignas de mirar un poco y tomarse un espacio para emitir opinión.

El “Municipio-Empresa”, una izquierda orientada a la modernidad pero con elementos conservadores, una política de gobierno sustentada en un acelerado impulso económico y un acentuado declive en el gasto social, entre otros temas que giran en torno a una específica manera de conjuntar algunas pasiones, tal y como... La política, las empresas, y la buena comida.

#### **4.1.16 Un sistema jurídico producto de la necesidad social**

La sociedad es una realidad en constante evolución, por esto, el sistema jurídico que la rige así como sus instituciones deben estar en constante cambio.

No se puede dar por sentado la permanencia inmutable de los componentes del sistema jurídico que rigen determinada sociedad, dada la dinamicidad y efervescencia del conglomerado.

El sistema jurídico empleado por una sociedad, debe estar delineado por ciertas necesidades del conglomerado en determinado lugar y época, por esta sencilla razón es que a la par que evoluciona una comunidad, debe también hacerlo el sistema jurídico que es empleado por la misma para que goce de legitimidad y efectividad.

Para el jurista García Máynez un sistema normativo, en la órbita del derecho es:

“...el conjunto de normas que están en vigor en determinado lugar y época.”<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Filosofía del Derecho, décima tercera edición, Porrúa, México, 2002, p. 187.

Para el doctrinario Castan Tobeñas:

“El conjunto de normas e instituciones que integran un derecho positivo constituyen lo que se llama un sistema. Un sistema jurídico es, así, el conjunto de reglas e instituciones de derecho positivo por las que se rige una determinada colectividad.”<sup>37</sup>

El doctor Lluís Peñuelas Reixach por su parte proporciona una definición más elaborada; un sistema jurídico podemos entenderlo como:

“...el conjunto de instituciones gubernamentales, normas jurídicas, actitudes y creencias vigentes en un país sobre lo que es el derecho, su función en la sociedad y la manera en que se crea o debería crear, aplicar, perfeccionar, enseñar y estudiar.”<sup>38</sup>

Cada país tiene su propio sistema jurídico y su particular manera de considerar al derecho, sus fuentes y los componentes significativos en su creación, interpretación y aplicación.

Para que un conglomerado determinado funcione correctamente en comunidad debe contar irrestrictamente con un sistema jurídico producto de la necesidad social y no de la tradición histórica o postura ideológica individual, ya que de ser así el sistema jurídico se trasgiversa, orientándose a satisfacer necesidades distintas a la colectividad y deteriorando la convivencia social por no estar en concordancia con las problemáticas vigentes.

El sistema jurídico debe tener una premisa básica: asegurar el sano desarrollo de la conducta social. Cuando esta premisa no se cumple el sistema jurídico comienza a ser obsoleto, ocasionando deterioro en la convivencia social, es tiempo adecuado para reestructurar la concepción, función, creación, aplicación, perfeccionamiento, enseñanza y estudio del derecho.

---

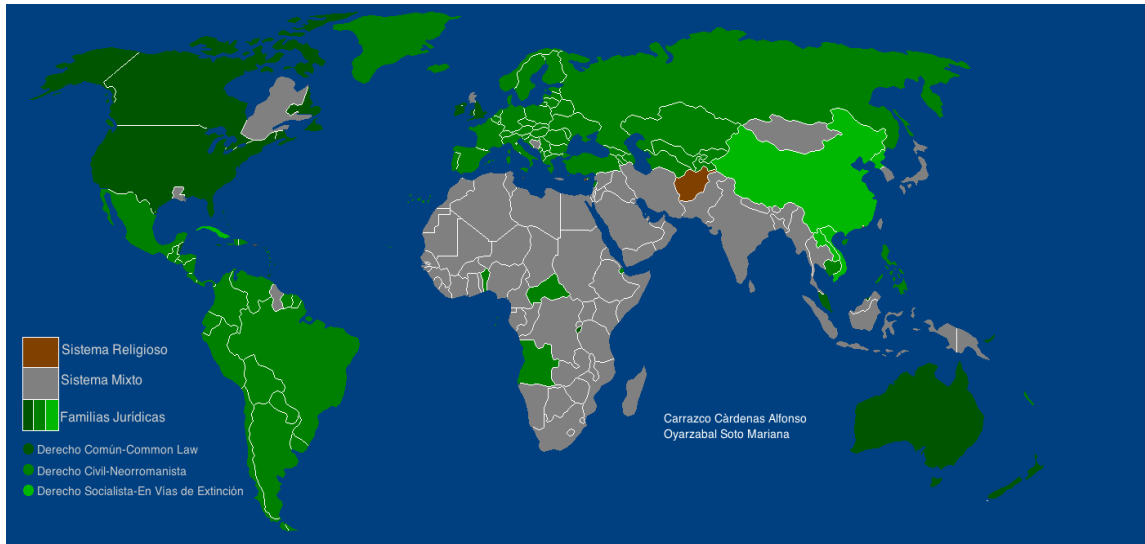
<sup>37</sup> CASTAN TOBEÑAS, José, et al., Sistemas Jurídicos Contemporáneos, Abeledo-Perrot, Argentina-Buenos Aires, 2000, p. 15.

<sup>38</sup> PEÑUELAS REIXACH, Lluís citado por SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, Sistemas Jurídicos Contemporáneos, 13ª. ed., Porrúa, México, 2011, p. 5.

A nuestra deteriorada nación le urgen propuestas de gran calado para sacarla de la terapia intensiva en la que se encuentra. Nuestro sistema jurídico vigente muestra serias señales de debilidad y anacronismo; necesita oxígeno y una transfusión de sangre de manera urgente., razón por la que sería bueno redefinirlo. La problemática de la erosión del actual sistema tiene sus inicios en nuestra ya deteriorada concepción de lo que es el derecho, el problema es cultural, empezó con un mal diseño legislativo que hace más barato, más rápido y en general más conveniente evadir o violar la ley que cumplirla, y con el tiempo trocó en inercia. Tenemos leyes muy difíciles de cumplir, nos sobran leyes mal hechas, instituciones gubernamentales poco efectivas dado su mal diseño legal, creencias anómalas, modelos erróneos en la manera de crear, aplicar, perfeccionar y enseñar la ciencia del derecho genera en su conjunto un deterioro sostenido en el sistema jurídico actual.

Para poner fin a esta problemática se puede comenzar con la transición de un sistema jurídico neorromanista a un sistema mixto o híbrido, es indispensable hacer uso del derecho comparado para importan a nuestra sociedad instituciones y experiencias exitosas en otras latitudes con la finalidad de mejorar nuestro sistema, para redefinir la manera en cómo se afrontan situaciones cotidianas que lesionan gravemente la población, y contra las cuales nuestro sistema vigente simplemente carece de elementos efectivos para hacerles frente.

Si se desea transitar por el camino de convertirnos en un gran país, construyamos cimientos fuertes, cultivemos un sistema jurídico producto de la necesidad social para que las cosas marchen mejor.

SISTEMAS JURIDICOS EN EL MUNDO<sup>39</sup>

#### 4.1.17 Gobernar es decidir y cumplir

Desigualdad, racismo, discriminación de la mujer, poca movilidad social, pobreza extrema, inseguridad, por solo mencionar algunos males son un reflejo profundo de un intenso malestar social., todo esto en su conjunto es un coctel explosivo que genera frustración y malestar entre los desfavorecidos, por si esto fuera poco hay que agregar la poca fe de los ciudadanos en la capacidad de las instituciones para proponer y poner en marcha soluciones concretas a estas problemáticas.

Es así de grande el tamaño de la responsabilidad que muchas veces sin darse cuenta los líderes políticos con un puesto público se echan encima.

Hoy en día gobernar es más difícil que nunca, y si agregamos que el funcionario de nuestros días está en la mira de los medios de comunicación, herramientas tecnológicas (redes sociales por ejemplo), los políticos opositores siempre esperando un solo paso en falso para sacar ventaja de ello, entre otros complicados aspectos, nos daremos cuenta que gobernar debe ser un encargo que

---

<sup>39</sup> Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1mYHjMy> Consultada el 24 de febrero de 2016. 02:00 P.M.

los políticos tendrían que pensar dos veces (claro si se hiciera por vocación y a conciencia plena).

Desde mi punto de vista es particularmente en los sistemas democráticos y de apertura a los medios informáticos en donde se torna más difícil la tarea de gobernar, pues este conjunto de libertades genera por si solo una dinámica en que los actos de gobierno son más visibles, y digo visibles porque el hecho de que se evidencien con más frecuencia no quiere decir que se examinen o analicen, ni mucho menos que haya la debida transparencia en los mismos, pero por lo menos si existe alguna falla por parte de las autoridades es mucho más sencillo que la sociedad se dé cuenta que en los sistemas autoritarios.

La tarea de gobernar es un encargo de naturaleza constitucional por consecuencia complejo y bastante delicado, gobernar es decidir y cumplir, es transitar dentro del marco de la ley, respetando las libertades democráticas y consolidando un proyecto de gobierno que genere bienestar social.

Gobernar es vocación de servicio, es hacer de la cosa pública un asunto de todos, es sacrificar anhelos personales por el bienestar común.

Gobernar es tener la habilidad de seleccionar los instrumentos adecuados para que las acciones implementadas tengan efectos positivos en la ciudadanía, es hacer esfuerzos importantes para conseguir una mayor calidad en la manera de ejercer la administración de la cosa pública, es tener elevados índices de transparencia, es fortalecer la interlocución entre todas las dependencias y lograr la participación de la sociedad que para la consecución de cualquier objetivo desempeña un papel protagónico, además de que lo que está en juego son sus recursos administrados por el gobierno en turno.

En la tarea de gobernar se necesita que los dirigentes no se pongan a inventar cosas, sino que hagan lo obvio: cumplir con las promesas que hicieron en campaña y nunca dejar de escuchar, la tarea de gobernar exige mucho trabajo y cada gobernante debería entender que si los ciudadanos confiaron en su proyecto; es porque en mayor o menor medida tienen expectativas de que las cosas marchen de la manera correcta.

Gobernar es impulsar la calidad de vida de los ciudadanos, es afrontar el reto de construir una sociedad realmente democrática, justa y solidaria, es ocupar el presupuesto del erario para apuntalar la prosperidad, es comprender que todos los factores que convergen en la tarea de gobernar (entorno económico, situación política, clima social) pueden marchar mal; pero el gobierno tiene que afrontarlos con serenidad, habilidad técnica, y responsabilidad social porque no se puede dar el lujo de fallar, es colaborar para construir un entorno seguro, productivo, fuerte y placentero para todos y todas las comunidades integrantes del colectivo.

En resumidas cuentas; “Gobernar es decidir y cumplir”, en el ejercicio de gobernar simplemente no se puede, ni se debe fallar. En esta difícil tarea solo existe una manera de hacer las cosas: hacerlas bien.

#### **4.1.18 Un contexto de estabilidad que permita tomar decisiones con serenidad**

Conducir un gobierno de manera proactiva o reactiva marca la diferencia en cuanto a resultados ante el conglomerado social. El hacerlo de la primera manera enunciada implica un largo proceso que inicia desde mucho antes de ascender al poder e implica una serie de elementos ideológicos, académicos y metodológicos, además de estrategias y modelos que se implementan desde la formación de un proyecto político con la intención de ascender al poder, ya conseguido el objetivo la visión se orienta en base al perfil ideológico y al modelo gubernamental previamente estructurado, esto quiere decir que quienes buscan desplazar al poder en turno cuando este se ha desempeñado de una manera poco adecuada ya tienen un proyecto estructurado de cómo se conducirán los actos del nuevo gobierno, esto en contraste con quienes impulsan más que un proyecto político una protesta generalizada, que aunque en frecuentes ocasiones logra con éxito deponer al gobierno en turno no tiene una metodología ni un proyecto respecto de su actuar en la nueva tarea (gobernar), aquí precisamente radica el problema de casi todos los países que son llamados despectivamente tercermundistas. Su génesis estuvo plagado de errores estructurales (que hasta la fecha mantienen paralizados a sus países), héroes revolucionarios con escasa

preparación técnica en el gobierno, que tuvieron éxito en sus movimientos sociales, pero que al llegar al poder gobernaron reactivamente, en términos coloquiales “como se fueran dando las circunstancias”, lo que provocó que las naciones fueran evolucionando a paso lento, rezagándose respecto de otras que en su origen tenían la visión de consolidarse como naciones exitosas. La forma en como los líderes de los países conduzcan sus políticas públicas (proactiva o reactivamente) marcará la diferencia en el crecimiento de sus sociedades, evidentemente el gobierno proactivo es sinónimo de gobierno efectivo, en donde se planea el obrar, se genera un contexto de estabilidad que permite tomar decisiones con serenidad.

México (personas que encabezan su gobierno) parece pertenecer al segundo grupo (reactivos), enfrenta problemas estructurales que le impiden insertarse verdaderamente al desarrollo (consecuencia de una herencia histórica y una lenta evolución académica e ideológica además de carencia de visión), solo basta con mirar sin mucho detenimiento para darse cuenta de cuán atrasados vamos respecto de otras naciones.

El marco jurídico que sustenta nuestro Estado de derecho está oxidado, la fría norma jurídica ya no es relevante ante una sociedad deteriorada en valores, la criminalidad atenta contra la gobernabilidad, el poder adquisitivo de las familias se deteriora, entre otras múltiples deficiencias.

Nuestra nación enfrenta tiempos difíciles, las circunstancias están alterando momento a momento nuestra esencia..., el ser mexicano, la resignación se apodera de las mentes de todos los ciudadanos, la rendición dicen algunos es el único camino. Yo no lo creo así, juntos los mexicanos somos capaces de todo, claro si cada uno de nosotros cumple nuestra responsabilidad con la sociedad, la nación tiene grandes expectativas de crecer si superamos esta grave crisis que experimentamos, no es una crisis económica, es aún más grave, es una crisis de seguridad, de estabilidad, que nos impide tomar decisiones con serenidad.

La experiencia internacional demuestra que esta grave crisis (consecuencia de actos reactivos en la manera de conducir políticas públicas) puede quedar

marcada solo como un oscuro pasado en nuestro proceso evolutivo, sin embargo para que esto suceda propongo:

a) Que la sociedad civil asuma el grueso de la transformación.

b) Generar mecanismos para la participación efectiva de la sociedad en el rediseño de herramientas que le permitan adquirir una mayor injerencia en la vida pública, estas propuestas tienen y deben de surgir de verdaderos líderes sociales.

c) La sociedad debe impulsar una agenda orientada a implantar una política basada en el equilibrio fiscal, en el que el Estado ejerza sus potestades tributarias y se mantenga una estricta disciplina en el gasto, de tal manera que se implementen programas sociales y se construyan obras sin necesidad de contratar un solo peso de deuda, en donde la transparencia sea el eje central de la política pública estatal para aspirar a un Estado seguro, en paz y trabajando.

Las decisiones que involucran el futuro de la nación deben tomarse con estricto cuidado, analizando punto por punto, renglón por renglón las acciones a tomar, es el país el que está en juego, es el futuro de millones de mexicanos. Los grandes proyectos para la nación se deben construir desde las células sociales, tener listos desde el primer día (esto aplica para gobiernos federales estatales y municipales), se deben de analizar continuamente, seleccionar el momento preciso en donde su implementación tenga los elementos necesarios para su plena y exitosa ejecución y con el paso de los años se consolide un contexto de estabilidad que garantizará que las decisiones de política pública se tomen con serenidad y disminuirá el riesgo al fracaso, para llegar a este estadio se requiere días intensos de trabajo político; trabajar fuerte, trabajar unidos, ser proactivos.

A los mexicanos nos urge superar los días nublados que hoy experimentamos, se requiere trabajar en cada comunidad, en cada colonia, en cada lugar donde haya deseos de un futuro mejor.

México necesita superar la violencia, y convertir a la confrontación en competencia, transformar la división en diversidad e impulsar una irrestricta tolerancia cultural.



Existen propuestas diversas para reconstruir a la nación, muchas criticadas con rudeza, sin embargo la protesta ante la propuesta no es la solución, la clave es la participación en aras de generar un consenso sobre la alternativa a tomar (hay que tener planos nuevos antes de destruir el edificio), finalmente este ensayo es una invitación a la propuesta de todos los sectores sobre cómo se superara la difícil situación.

El autor Agustín Basave<sup>40</sup> propone unas líneas que transcribo sin criticar, solo para enunciar que hay disposición de todos los sectores a discutir la manera en que retornaremos la estabilidad a la nación:

“Esto es, creo, lo que debemos hacer: escribir el cuarto capítulo de nuestra historia con premeditación y sin violencia -ser proactivos-, contra nuestra tradición de no tener planos de construcción cuando ya estamos sobre los escombros del viejo edificio; impulsar, con todo la movilización ciudadana que sea necesaria, candidatos filoneístas a diputados en 2015 en candidaturas independientes o de partidos opositores que acaten el mandato ciudadano; hacer un nuevo pacto social y plasmarlo, con un régimen parlamentario, en una nueva Constitución; rediseñar la representación y los instrumentos de democracia participativa, de transparencia y rendición de cuentas; sacar de la Presidencia en 2018 al proyecto restaurador y poner ahí a quien demuestre tener compromiso con la sociedad y adopte una política económica y social que contrarreste la desigualdad. Pienso que esto es el filoneísmo que México necesita, y que desde ahí podríamos forjar un nuevo proyecto civilizatorio.”

Interesante ¿verdad? ¿Hay más propuestas? Háganlas públicas y consensemos desde las bases las acciones a tomar; eso le hace falta a México.

---

<sup>40</sup> BASAVE, Agustín, Artículos del Dr. Basave, “Respuesta sin pregunta”, sin ed., sin Ed., México, 2014, p. 4.

#### 4.1.19 Un proceso de transición hacia la democracia en México

*“La democracia no es un pacto de silencios, sino resultado de la manifestación de las más diversas voces de la sociedad”. Luiz Inácio Lula da Silva. Ex presidente de Brasil.*

Democracia es un concepto bastante complejo dadas las múltiples interpretaciones que puede hacerse del mismo, en estricto sentido etimológico suena muy sencillo “gobierno del pueblo”, sin embargo el termino democracia tiene connotaciones distintas según el pueblo de que se trata, la democracia, al igual que la política y el derecho, es un producto histórico, que se nutre de factores sociales muy distintos según la comunidad de que se trate.

Ahora bien, el objeto de este artículo no es enfrascarnos en cuestiones de tipo ideológico; sino trazar un punto de referencia sobre el significado general de este concepto para hacer un análisis del proceso de transición hacia la democracia en México, el cual actualmente estamos experimentando.

Quedémonos con la idea de que la democracia es una “Forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por los ciudadanos.”<sup>41</sup>

México experimenta un proceso de transición hacia la democracia, está lejos de ser una democracia consolidada como algunos aseveran. Recientemente se comienzan a generar los mecanismos para la participación efectiva del pueblo en los asuntos de gobierno. Anteriormente veníamos de un periodo en que un grupo de ciudadanos pertenecientes a un denominado “partido de Estado”, controlaban las decisiones más importantes de la nación, que con el paso de las décadas aumentaba en número, así como también en conocimiento. Con el paso de los años también se acrecentaban las exigencias sociales, resultado en parte de una mayor interacción con el exterior que trajo como consecuencia una idea general de democratizar nuestro sistema actual, sin embargo reitero una vez más estamos lejos de ser una democracia consolidada, en buena manera la causa de esto es una herencia histórica de copiar un modelo de representación

---

<sup>41</sup> Diccionario de la lengua española (DLE), vigésimo tercera edición, 2014., [en línea.] Disponible. Consultado el 20 de enero de 2016. 09:08 P.M. <http://dle.rae.es/?id=C9NX1Wr>

que no fue diseñado para nuestras necesidades específicas y que en nuestro país funciona solo de una manera más o menos parecida pero que no tuvo los resultados alcanzados en otros lugares implementado. Nuestro sistema de representación no está diseñado para que el pueblo participe activamente en los asuntos del gobierno, más bien fue pensado para fomentar el reparto de poder y no para representar efectivamente a la nación, además de que no ha sido actualizado, está mutilado por todos lados a favor de grupos de presión, estas son las principales causas por las que no somos una democracia consolidada sino que estamos en un proceso de transición hacia ella, cosa que no garantiza que solo sea cosa de tiempo para conseguirlo, sino que corremos el riesgo de fracasar en esta transición y tengamos una regresión a otro tipo de sistemas más severos. La democracia en México dista mucho de ser exitosa, pues en estos momentos está en crisis.

#### Diagnostico:

Los mecanismos democráticos de representación se han atrofiado, los partidos se han alejado de la ciudadanía para proteger los grandes intereses económicos y parir una oligarquía, la ciudadanía cada vez es más indiferente al acontecer de la vida pública nacional y sobre todo predomina la protesta sobre la propuesta respecto al tema de la democracia y la participación política en general.

La transición a la democracia en México requiere participación ciudadana por sobre todas las cosas, la democracia es el gobierno del pueblo, para consolidar una democracia efectiva se requiere:

#### Propuesta:

a) Generar conciencia a lo largo y ancho del país de que el diseño de una democracia efectiva necesariamente implica participación y no abstención.

b) Convocar a todos los sectores sociales a proponer mecanismos de participación democrática que a futuro se consoliden en instituciones que garanticen la efectividad de este sistema (democrático).

c) Establecer una metodología para consensar y construir un proyecto que se materialice en actos medibles que garanticen la adecuada transición hacia la democracia de nuestra nación.

Estrategia:

1.- Debido a lo extenso del territorio se pueden utilizar herramientas tecnológicas que permiten el tránsito de información en plazos cortos, además de que sirven como instrumento de convocatoria que garantiza seguridad para los actores y tiene un amplio margen de maniobra.

2.- Explorar y moldear a nuestra realidad mecanismos democráticos efectivos que se han implementado en otras regiones y que permitieron transitar a sus actores a democracias verdaderas y no falacias mediáticas como las que experimentamos actualmente.

3.- Hacer un análisis de procesos, mecanismos e instituciones democráticas que si funcionan bien para insertarlos a la nueva propuesta.

“Los mexicanos culminaremos nuestra transición democrática cuando tengamos un nuevo consenso. Construirlo implica hacer mucho, muchísimo más para contrarrestar nuestra desigualdad social.”<sup>42</sup>

“La democracia exige mucho trabajo y cada ciudadano debe entender que ese político honesto, eficiente y confiable que tanto busca, está en él mismo. Si quiere cambios, no puede sentarse a esperar a que otros los promuevan o los encabecen, tiene que promoverlos y encabezarlos él mismo.”<sup>43</sup>

“En México es posible avanzar hacia la transformación estructural del sistema político, transitando en el marco de la ley, de manera pacífica, por la vía de las reformas y en la lucha electoral.”<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> BASAVE, Agustín, Artículos del Dr. Basave, “Coja, manca, casi paralítica”, sin ed., sin Ed., México, 2014, p. 8.

<sup>43</sup> C. BACA, Pedro, “Lula Da Silva aconseja al nuevo gobierno mexicano”, Revista Contenido, mensual, número 593, Hoy y Aquí, Editorial Contenido, México, noviembre de 2012, p. 29.

<sup>44</sup> ORTEGA MARTÍNEZ, Jesús, Punto sobre la izquierda, número 3, México, mayo 2012.

#### 4.1.20 La política; un asunto de todos

*“La política no gira en torno al poder ni a las instituciones estatales, sino que, como es algo que los hombres hacen, gira, en primer lugar, en torno a las personas, a nosotros mismos -al menos mientras no la secuestren los profesionales de la cosa pública-“. Antonio Carlos Pereira Menaut. Abogado.*

“Con cuánta razón dice Sánchez Agesta<sup>45</sup> sobre la Política, lo que San Agustín decía sobre el tiempo: que todos creemos saber lo que es hasta que alguien nos lo pregunta. Sin embargo, esa ignorancia coexiste con el hecho evidente de que casi nadie carece de una noción de Política, aunque sea poco elaborada o casi inconsciente. Se produce así la paradoja de que se trata, por un lado, de un dato primario, presente en el repertorio de conocimiento de la mayor parte de las personas, mientras que, por otro, son pocas quienes parecen comprenderlo bien.”

La política es una ciencia en la que la inteligencia y el conocimiento no son suficientes para su comprensión a plenitud, es necesario algo más y que tiene mayor peso que las dos cualidades mencionadas: perspicacia, experiencia y sobre todas las anteriores sentido común.

La política es cuestión de realidades, de experiencias, y si es posible de un aceptable nivel de conocimiento.

La política es un fenómeno tan natural, pero a la vez tan complejo que quienes tratan de definirla por muy cultivados que sean terminan por enfrascarse en una confusión tremenda que los conlleva a conceptos bastante técnicos, elaborados e inentendibles para el grueso de la sociedad, y es que la política no hay que tratar de definirla, sino comprenderla, pues de lo contrario se va a terminar cruzando líneas tan tenues, en las que no se puede distinguir cuando se transita la frontera de otros conceptos como democracia, libertad, derecho o moral.

---

<sup>45</sup> SANCHEZ AGESTA, citado en PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos, Doce Tesis sobre la Política, primera reimpresión, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2008, p. 1.

Lo que hay que tener en cuenta es que la política, es un asunto de todos, indefinible, pero tan comprensible que aunque no se tenga un concepto, todos sabemos que es (aunque ni siquiera nos demos cuenta), pues la practicamos momento a momento.

Cuán difícil es establecer un concepto unitario que existen tantas tesis<sup>46</sup> sobre lo que es la política como personas hay en una sociedad, sin embargo ninguna es correcta, pero tampoco incorrecta, son puntos de vista, perspectivas distintas, veamos algunas interesantes.

Tesis primera. Que la política es la política. Entidad propia y sentido autónomo.

Tesis segunda. Que la política es una actividad de los hombres.

Tesis tercera. Que la política es una actividad libre, por lo que la conexión entre ella y la libertad es más estrecha de lo que parece.

Tesis cuarta. Que la política es una actividad pública y superficial, y por ello no lo puede todo ni está en todo, ya que no todo es Política aunque todo sea politizable.

Tesis quinta. Que la actividad política tiene siempre un carácter teleológico que hace imposible la completa neutralidad.

Tesis sexta. Que la política es por naturaleza polémica y conciliatoria al mismo tiempo.

Tesis séptima. Que la política se compone de varios aspectos distintos y hasta en cierto modo opuestos, lo que explica las dificultades para captarla tanto en la práctica como en la teoría.

Tesis octava. Que el sentido común y el sentido del humor importan más de lo que parece.

Tesis novena. Que no todos parecen tener la misma capacidad para comprender y hacer la política.

Tesis decima. Que la política no es universal.

---

<sup>46</sup> Para abundar en el tema ver: PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos, Doce Tesis sobre la Política, primera reimpresión, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2008, pp. 1-31.

Tesis decimoprimeras. Que la política crece solo donde hay diversidad y complejidad y donde se puede hacer distinciones entre las diversas realidades sociales.

Tesis decimosegunda. Que existen posturas antipolíticas, incluso dentro de las que solemos considerar ideologías políticas, y que tanto el pan-politicismo como la despolitización son antipolíticos.

Finalmente lo que tenemos que asimilar es que la política es un asunto de todos, concepto complicado de definir en su aspecto técnico pero fácil de asimilar en su sentido práctico, actividad sencilla en la que el ciudadano tiene la obligación de rescatar de quienes la han secuestrado (profesionales de la cosa pública), y quienes se han encargado de cultivar en la comunidad la idea errónea de que la política es complicada, muy técnica, bastante elaborada y por naturaleza sumamente teórica, cuando solo existe una realidad: la política es sentido común, diversidad, naturalidad, publicidad, libertad, y esencialmente, un asunto de todos los hombres. No hay que definirla sino tratar de comprenderla desde su esencia más natural y sobre todo practicarla.

#### **4.1.21 Con planeación sin lugar a dudas ahorramos bastante tiempo**

Al hablar de planeación directamente se hace referencia a un plan que podemos definirlo como elaborar anticipadamente un modelo sistemático de una actuación con la finalidad de consolidar un proyecto. La planeación podemos definirla como una disciplina encargada de estructurar planes para consolidar proyectos, es utilizada en diversas disciplinas tanto de carácter público como privado; por solo mencionar un ejemplo de carácter privado “el 23 de agosto de 1937, Hewlett y Packard sostuvieron una junta de negocios para desarrollar «planes de organización tentativos y un programa de trabajo tentativo para una aventura empresarial propuesta»”,<sup>47</sup> posteriormente en 1939 formaron una sociedad,

---

<sup>47</sup> DEV JAGER, Rama y ORTIZ, Rafael, Pasión de Gigantes, Selector, México, 1999, p. 166.

que hoy en día genera ganancias multimillonarias y hace miles de productos diferentes, sin lugar a dudas el desarrollo de esos primeros planes sirvieron de base para construir lo que hoy conocemos como Hewlett Packard.

En el sector público la planeación es también fundamental para obtener los objetivos trazados, es una disciplina que utilizada de la manera correcta genera bastante satisfacciones, esto parece estar paulatinamente siendo aseverado por funcionarios de todos los niveles, creando dependencias tanto a nivel federal, estatal y municipal encargadas de esta importante labor, sus denominaciones son variadas pueden ser Direcciones de Planeación, Coordinaciones, Unidades, etc., aunque su finalidad es la misma trazar los planes de acción para las diferentes gestiones de las instituciones, a nivel federal la planeación se hace presente en un documento sobre el que se plasman las aspiraciones ciudadanas y los ejes sobre los que se desarrollara la administración en turno, este documento es conocido como “Plan Nacional de Desarrollo”.

Lo rescatable de este apartado es que los funcionarios en turno deben tener presente que si la planeación es utilizada como instrumento generador de desarrollo en sus respectivas regiones se tendrá como resultado la superación de las carencias de esa región en menor tiempo del que se hubiera llevado sin que previamente existiera un plan o modelo para conseguir esta finalidad, pues con planeación sin lugar a dudas ahorramos bastante tiempo.

En el ámbito de la política la planeación se denomina; “Planeación Política”, y es definida como:

“Una herramienta relacionada con un proyecto político de desarrollo, útil para reducir la incertidumbre respecto a un futuro probable en la sociedad, para lo cual deben establecerse objetivos generales, fijar estrategias de acción, determinar prioridades, seleccionar alternativas de solución, dicho conjunto de actividades debe buscar en su operación la optimización y racionalidad de los recursos con que cuenta.”<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> GUZMAN VALENCIA, Juan Francisco, Estrategias políticas para ganar una campaña municipal, sin ed., sin Ed., México, 2012, p. 9.



Por lo anterior es fundamental que todos los que tengan intención de participar en la vida política nacional, conciben que no pueden caminar sin esta importante herramienta que les trazara el camino adecuado a seguir desde mucho antes de ocupar el cargo público deseado. Con la implementación de un plan estratégico en el sentido correcto, el político obtendrá resultados a corto plazo (generar estructura para ganar la elección, allegarse de recursos financieros, prepararse jurídicamente, etc.), a mediano plazo (obtener el cargo deseado, lograr una gestión exitosa) y a largo plazo (generar una proyección política benéfica, sentar precedentes positivos de gestión, etc.), además se dará cuenta que para la consecución de sus objetivos necesariamente deberá capacitarse en diversos campos; para llegado el momento de ocupar el cargo si se siguió adecuadamente con el plan establecido, se estará en condiciones no solamente de ser un político, sino de ser un técnico especialista en administración pública, un ser humano sensible ante las necesidades de la sociedad, que se traducirá en un buen funcionario que vele por el desarrollo óptimo de su región.

#### **4.1.22 Narcisismo institucional**

La alabanza en boca propia es una tradición de todo el sector público, pero la Secretaría de Hacienda y el Banco de México no se miden.

En febrero de 2008, Agustín Carstens, entonces secretario de Hacienda del gobierno de Felipe Calderón, pronunció su célebre frase del “catarrito” (al referirse al grado de afectación que tendría México debido a la desaceleración de EU, según él, a México solo le daría un “catarrito” por lo que no habría que preocuparse) de la economía mexicana. Unas semanas después, los datos macroeconómicos lo desmintieron, y México entró a una nueva fase de agudización de la crisis que nos golpea permanentemente desde 1982.

En recientes declaraciones el mismo Agustín Carstens, ya como gobernador del Banco de México afirmó que las finanzas públicas de México ya están preparadas ante un eventual cambio en la política monetaria de la Reserva Federal de Estados Unidos.

Explicó que México se preparó con la acumulación de reservas internacionales, que se mantienen en niveles récord (194 mil 826.1 millones de pesos,

–abril de 2015–), además de contar con la línea de crédito flexible del Fondo Monetario Internacional (FMI), por otros 75 mil millones de dólares (abril de 2015).

En el marco de la reunión de primavera del FMI y del Banco Mundial, el gobernador del Banxico explicó que contar con esta línea, “representa un compromiso de México de mantener su política monetaria y el marco macroeconómico fuerte. Entonces en ese sentido, sí nos hemos preparado”, esperemos que esta vez el flamante gobernador del Banco de México no se equivoque y que los movimientos en la política monetaria de la Reserva Federal de Estados Unidos no afecten de manera sensible la finanzas públicas de México, lo que sí me parece arriesgado es la seguridad con la que se conduce en estas declaraciones, quizá y espero no equivocarme esto no sea con afán de narcisismo institucional o dicho en otras palabras vanidad, sino como parte de una estrategia para crear confianza: algo que es fundamental para la buena marcha de la economía.

Por otra parte quien también se ufana con bombo y platino de la solidez de nuestras finanzas es el flamante secretario de Hacienda Luis Videgaray, quien ha asegurado que la depreciación del peso no representa un riesgo para la deuda externa del país, debido a que 78 por ciento del débito está denominado en pesos y el restante se diversifica en dólares, euros, yenes y libras esterlinas.<sup>49</sup>

Explico; se ha diversificado mucho la composición de nuestra deuda pública, de tal manera que hoy la depreciación del peso frente al dólar no representa un riesgo para nuestra estabilidad macroeconómica con respecto al endeudamiento público.

En conferencia de prensa, después de atestiguar un convenio entre los bancos que otorgan créditos hipotecarios para la subrogación de créditos a otras instituciones bancarias en beneficio de los acreditados, el funcionario señaló: “No le toca al gobierno, ni a la Secretaría de Hacienda, ni al Banco de México fijar el nivel del peso frente al dólar”.

---

<sup>49</sup> Ver RODRÍGUEZ, Israel, “Videgaray: depreciación del peso no es riesgo para la deuda externa”, *La Jornada*, México, 24 de julio de 2015, Economía, p. 21. [En línea.] Disponible <http://bit.ly/21slkMa> Consultado el 24 de febrero de 2016. 10:38 P.M.

Recordó que en México desde hace más de 20 años esta variable se fija de acuerdo con el libre mercado.

Hemos observado que se está presentando una clara apreciación del dólar frente a otras monedas, y particularmente de los mercados emergentes en los últimos meses y las últimas semanas; es un fenómeno global de oferta y demanda, comentó. Y es precisamente en estas últimas declaraciones en donde está el meollo del asunto; en una economía de libre mercado donde la oferta y la demanda construyen condiciones para las finanzas públicas de las naciones, no se puede tener la certeza de que el sendero será correcto porque este es delimitado por variables externas, es por eso que por más sólido que sea un sistema financiero no se puede tener la certeza de que es invulnerable, de ahí que el narcisismo institucional debe evitarse por mucho que se oiga bien.

#### **4.1.23 “Ejercer de manera conjunta un liderazgo global”**

Esa precisamente debería ser la premisa para un organismo de carácter internacional conocido como Organización de las Naciones Unidas,<sup>50</sup> sin embargo su liderazgo parece brillar por su debilidad, o por lo menos así parece; todos saben que existe pero nadie lo ha visto, es más ni siquiera ha sentido por lo menos en alguna ocasión sus efectos, no se puede decir lo mismo por ejemplo de otros organismos también de carácter internacional como el Banco Mundial<sup>51</sup> o el Fondo Monetario Internacional,<sup>52</sup> además de que la mayoría de los ciudadanos por lo menos sabe de su existencia, tal vez sin darse cuenta todos han sentido sus efectos, pues bajo sus directrices internacionales se ve afectada directamente su economía familiar, pero en el caso de la ONU todo es muy diferente, uno se entera de su existencia solo por los libros de texto y nada más, alguna que otra vez aparece algún desplegado en los noticieros, pero eso es todo, la

---

<sup>50</sup> Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1FzyvFw> Consultada el 24 de febrero de 2016. 10:51 P.M.

<sup>51</sup> Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1p6FHSp> Consultada el 24 de febrero de 2016. 11:04 P.M.

<sup>52</sup> Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/20X5PL6> Consultada el 25 de febrero de 2016. 09:55 A.M.

Organización es una especie de reina sin corona, figura más decorativa que deliberativa, como un rey que ni gobierna ni reina, es bien sabido que la ONU debe ejercer un liderazgo global puesto que en ella están representados casi todos los países de la orbe,<sup>53</sup> sin embargo, también es obvio que este liderazgo está marcado por unos cuantos miembros poderosos, que la mayoría de las veces pasan por encima del liderazgo mundial sus intereses particulares. Incluso organismos vinculados por acuerdos de cooperación al Sistema de Naciones Unidas tienen mayor liderazgo que la misma ONU, o por lo menos eso parece. Basta que el BM y el FMI se pongan de acuerdo en ejercer sus liderazgos son capaces de obligar a casi cualquier nación a delinear su política económica a su más excéntrico gusto, ejercen su liderazgo así sea por medio de la coacción, precisamente es lo que le falta a las Naciones Unidas; instrumentos de coacción capaces de sobrepasar el interés particular de cualquier país cuan poderoso que sea. Hace falta delinear instrumentos efectivos capaces de aglutinar a todos los países con el mismo peso y así ejercer de manera conjunta un liderazgo global, pues la Asamblea General que precisamente tiene ese objetivo parece que ya no es efectiva, es más; si queremos no comenzar de cero solo reformemos esa figura para generar un sistema de pesos y contrapesos eficiente que permita retomar a la ONU las riendas del liderazgo mundial, hoy más que nunca lo necesitamos, hoy que los problemas que hasta hace poco parecían de carácter nacional están traspasando fronteras y lesionando sociedades de muy distintos países, pareciera que ellos, si están organizados y puestos de acuerdo para funcionar de manera real (delincuencia organizada transnacional por mencionar un ejemplo). No olvidemos que adicionalmente a las nuevas problemáticas que se fortalecen día con día tenemos la lucha constante con nuestros males de toda la vida que llevaron a la conformación de organismos como el comentado con objetivos tan nobles como preservar la paz.

Un liderazgo que no tiene coacción por cualquier vía (incluso violencia, no es que sea partidario de la misma hablo simplemente de un medio de lograr que

---

<sup>53</sup> Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1rOJOBi> Consultada el 25 de febrero de 2016. 10:03 A.M.

objetivos sean cumplidos) es como un león sin dientes, como un sabio al que nadie le hace caso, un liderazgo si no es efectivo, no es liderazgo y si además es de unos cuantos y se dice global no lo es, aunque en teoría todos los integrantes estén representados simplemente es una oligarquía cubierta con un manto de autoridad global.

Otro de los problemas que a mi consideración son raíz de la ineficiencia de este organismo, es que las personas comunes y corrientes no sienten sentido de pertenencia a este organismo por lo tanto no les interesa en lo más mínimo fortalecerlo, tan es así que los representantes (de alto nivel) de la mayoría de los países son tan ajenos a la sociedad, que un país puede tener una buena política exterior y al mismo tiempo una severa crisis al interior, la brecha que separa a los representantes ante organismos internacionales de la sociedad real cada vez se hace más extensa, por ejemplo para pertenecer al personal de la ONU se exigen requisitos tan complejos<sup>54</sup> que parecen inaccesibles para una persona común de cualquier nación, y si además está en subdesarrollo es aún peor, por lo cual si se es representante de cualquier país aunque se cuente con el respaldo de su gobierno, casi siempre será lejano a la sociedad, porque el que el gobierno lo respalde no quiere decir que la ciudadanía no haga en automático, muchos gobiernos son tan lejanos a la población que ya no tienen legitimidad ni mucho menos participación y por consecuencia respaldo de la sociedad, por lo que tendremos un representante ajeno al pueblo que va ante un organismo todavía más ajeno, y si se es representante de un país débil, pues imagínense la función que desempeña ante ese organismo; actividades meramente administrativas y/o protocolarias.

Si hacemos mención que la gran mayoría de los integrantes son países débiles no tienen injerencia mayor en las decisiones. Si algún representante hace sonar su voz a la dirigencia y proviene de estos países en crisis en que la sociedad no lo respalda imagínense lo que pasa, simplemente en el mejor de los casos

---

<sup>54</sup> Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1SXoEyC> Consultada el 25 de febrero de 2016. 10:03 A.M.

se le ignora y no se cumple la premisa de ejercer de manera conjunta un liderazgo global.

Lo que se necesita son múltiples factores todos debatibles, por mencionar algunos:

Para darle una representación efectiva y un liderazgo conjunto a un organismo supranacional como la ONU (si es que se desea mantener), hay que rediseñar la ingeniería de su estructuración, para darle fortaleza y que de verdad todos los integrantes estén representados y se ejerza de manera conjunta un liderazgo global.

Además hay que establecer mecanismos de acceso a estos organismos para que una diversidad de integrantes provengan de todos los estratos sociales y de todos los países, así mismo fortalecer los mecanismos para que estos representantes se vinculen directamente con las sociedades, no con los gobiernos como muchas veces se ha hecho de manera errónea, de esta manera la sociedad adquirirá un sentido de pertenencia, fortalecerá las decisiones de este organismo y lo defenderá ante cualquier amenaza que pudiera vulnerarlo.

Aun con múltiples rediseños podemos equivocarnos, pero es mejor ponerse en acción que ser un simple observador de una dinámica que creemos que no está correcta.

#### **4.1.24 Toda ley que consagre derechos individuales siempre fortalecerá al Estado**

Claro si se habla de un Estado de derecho, porque si hacemos referencia a regímenes autoritarios seguramente dirían que lejos de fortalecer al estado lo debilitan, es más en esos regímenes a veces no hay otra ley que la voluntad de quien ejerza el poder, pero en todo Estado que se jacte de ser llamado de derecho toda ley que consagre derechos individuales indudablemente lo fortalecerá porque se teje un techo más parejo para todos los integrantes del colectivo social. Preciso es señalar que para que efectivamente se reduzca la brecha que separa a las sociedades es necesario además de leyes que salvaguarden las libertades individuales un Estado fuerte que vigile su adecuado cumplimiento, y es que entre más leyes abundan en la nación se hace más difícil para el gobierno garantizar

su cumplimiento. Seguramente habrán escuchado una frase que dice de la siguiente manera “lo que necesitamos no es hacer nuevas leyes sino cumplir las que hay”, y eso en parte es parcialmente verdadero, en un Estado como el nuestro es cierto que tenemos bastantes leyes, aunque la mayoría mal hechas es más, pocos son los países que tienen una legislación tan abundante y al mismo tiempo tan ajena a la realidad, en otras palabras nos hacen falta leyes pero bien hechas y aunado a esto abrogar las que solo sirven para justificar que nuestros legisladores “trabajan”, de nada sirven muchas leyes que no están hechas correctamente. Lo que si queda claro es que en materia de derechos individuales a nuestro país le falta bastante por recorrer.

A mayores derechos individuales reconocidos por Estado, mayor es la responsabilidad que los mismos se cumplimenten, si un Estado tiene la suficiente capacidad de operación y un estatus de gobernabilidad aceptable se verá como un Estado fortalecido pues habrá logrado un equilibrio, de lo contrario si no es capaz de vigilar el respeto a los derechos individuales por medio de la cumplimiento de las leyes que los reconocen y salvaguardan, lejos de fortalecerse se disminuirá su nivel de afectividad ante la ciudadanía poniendo en riesgo el tan anhelado ambiente de gobernabilidad.

Veamos por ejemplo “El derecho a la libertad de expresión y opinión”, (consagrado en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en fundamentales instrumentos internacionales en los que México es parte: el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los artículos 13 y 14 de la Convención Americana de Derechos Humanos), se ha visto fuertemente comprometido en un contexto crítico de violencia e inseguridad. Dentro de los graves y diversos obstáculos que enfrenta México, destacan los asesinatos contra periodistas y otros gravísimos actos de violencia contra quienes difunden información, ideas y opiniones, así como la impunidad generalizada en estos casos. Por si esto fuera poco investigaciones recientes confirman que en México la violencia contra periodistas tiende a fortalecerse.

“AMÉRICA | Los países más mortíferos de América Latina para los periodistas

01.10.2014 16:41

[América](#) | [México](#) | [Colombia](#) | [Brasil](#) | [Honduras](#)

RSF publica un resumen del número de periodistas asesinados en México, Colombia, Brasil y Honduras en el S. XXI

Desde el año 2000 en estos cuatro países se han registrado 202 casos de asesinato de periodistas, blogueros, comunicadores sociales y colaboradores de los medios de comunicación en los que, segura o probablemente el crimen estuvo relacionado con su profesión, pues en la mayoría ellos sigue sin conocerse con precisión el móvil del crimen. Las investigaciones –cuando se abren– se estancan y a menudo son obstaculizadas por autoridades corruptas.

México, a la cabeza de esta triste lista, se distingue por ser el país más mortífero para los periodistas en todo el continente americano: 81 periodistas fueron asesinados entre enero de 2000 y septiembre de 2014. Le sigue Colombia, donde han perdido la vida 56 periodistas y, después, Brasil, con 38 asesinatos en este periodo. Finalmente, en Honduras el número de periodistas asesinados se disparó tras el golpe de Estado del 28 de enero de 2009; en total se han registrado 27 casos. Muchos de estos periodistas fueron víctimas de su afán de denunciar las violaciones a los derechos humanos, el crimen organizado, la corrupción, las injerencias. Casi todos estos crímenes permanecen impunes hasta la fecha bebido a la falta de voluntad política y de un sistema judicial eficaz. Estas cifras son aún más preocupantes puesto que ninguno de estos países se encuentra oficialmente en guerra, aunque en Colombia los paramilitares continúan estando presentes y en México se emprendió una ofensiva nacional contra el narcotráfico bajo la presidencia de Felipe Calderón.”<sup>55</sup>

En el caso específico de este derecho individual aunque existen leyes que lo consagran, al no existir un Estado fuerte; carecen de efectividad, por lo tanto el Estado en sí mismo refleja debilidad como lo muestran estudios como presentado.

Para que toda ley que consagre derechos individuales fortalezca al Estado deberíamos:

---

<sup>55</sup> Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/24rqnA8> Consultada el 25 de febrero de 2016. 10:06 A.M.



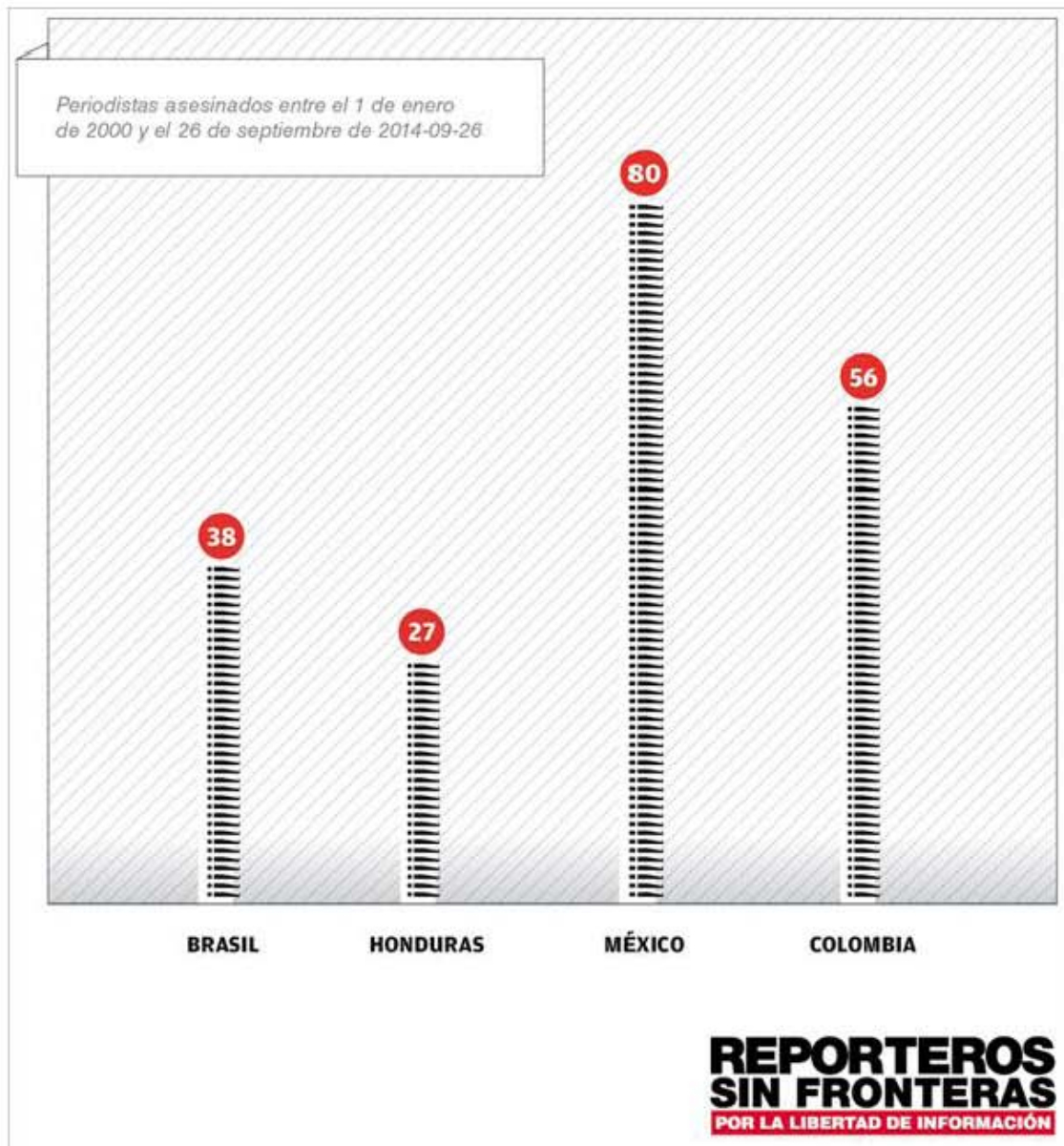
Detectar dentro del marco jurídico vigente en materia de derechos individuales cuales instrumentos jurídicos sobran por estar alejados de la realidad, por técnica jurídica, o por arreglos políticos.

Construir una vez eliminado lo que no sirve un marco jurídico que sea cumplido por los ciudadanos y garantizado por los órganos gubernamentales (si bien es cierto que crear y borrar normas no solucionara por completo la problemática, es cierto también que si estas son realistas pueden contribuir a la solución del problema en cuestión).

En un ambiente en que la mayoría de nuestros problemas de carácter jurídico y político tienen antecedentes culturales –como lo he expresado a lo largo de estos artículos–, es necesario que si vamos a incursionar en el terreno de reingeniería legislativa, paralelamente se rediseñe un apartado en materia educativa que contribuya a que cada estudiante paulatinamente asimile que es su deber exigir el respeto irrestricto de sus derechos individuales, pero también debe participar en el diseño de los instrumentos jurídicos y legales que los garanticen, ya sea ejerciendo alguna función pública o respetando a las autoridades. Solo de esta manera lograremos un equilibrio en donde toda ley que consagre derechos individuales tenga una doble función; fortalecer al ciudadano y así mismo robustecer al Estado.



Toda nación que logra la participación efectiva de la ciudadanía en la defensa de sus derechos y tiene la capacidad de garantizar su cumplimentación es un Estado moderno.



#### 4.1.25 ¿Sufragio universal y secreto, vehículo de definición de un régimen multipartidista?

*“La falsa sensación fabricada para el ciudadano, de que el pueblo hace el reparto del poder entre partidos, es la esencia de la farsa democrática actual en México, pues el poder público se reparte sólo a voluntad de la Presidencia de la República, y no del pueblo.” Sergio O. Saldaña Zorrilla. Periodista.*

En apariencia todo parece indicar que esta premisa debe funcionar de esta manera, en estados democráticos donde la pluralidad de ideas se estructuran en proyectos de carácter político-ideológico materializados en partidos políticos, el sufragio universal y secreto debe ser el instrumento que defina el gobierno en cuestión, así mismo en estados democráticos al haber una multiplicidad de opiniones por consecuencia lógica deben existir una amplia diversidad de institutos políticos que postulen proyectos político-ideológicos (por ejemplo Brasil en el 2013 contaba con 32 partidos, además en la fila para ser legalizados existen otros 48 con lo que sumarían un total de 70 partidos,<sup>56</sup> por otra parte México al 2015 cuenta con 10 partidos políticos tres de ellos de reciente creación<sup>57</sup> aunque a dos perderán su registro (a la fecha de reconsultar la información solo un partido perdió el registro; el Partido Humanista), por su parte el país más poderoso del globo cuenta con una variedad de institutos políticos), de esta manera en teoría en Estados donde hay libertades democráticas existen una amplia variedad de partidos estructurados por ciudadanos libres que así como constituyen proyectos político-ideológicos (partidos), deciden el futuro de la nación por medio de su voto (que no es otra cosa que la materialización de la soberanía de la nación), sin embargo analicemos esta premisa más a fondo.

---

<sup>56</sup> Ver ARIAS, Juan, “Brasil y sus 32 partidos políticos”, *El País*, Brasil, 26 de septiembre de 2013, Internacional, [en línea.] Disponible. <http://bit.ly/1SXqWxR> Consultado el 25 de febrero de 2016. 10:14 A.M.

<sup>57</sup> Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1H3G2fk> Consultada el 25 de febrero de 2016. 11:51 P.M.

En un Estado democrático el sufragio es el vehículo de definición de los funcionarios de elección que decidirán las políticas públicas del país (es decir, a final de cuentas es el ciudadano quien por medio del sufragio y a través un sistema de representación define el rumbo de la nación), sin embargo algo está ocurriendo por lo menos en nuestro país, veamos porque, en los últimos procesos de elección la participación de la ciudadanía se ha venido deteriorando, tan solo en la última elección (7 de junio de 2015) en donde se disputaban cerca de 2179 cargos,<sup>58</sup> poco más de 77 millones de mexicanos estaban integrados en la lista nominal (77,913,406), sin embargo, solo sufragaron poco más de 36 millones (36,623,125), es decir apenas el 47% (47.005),<sup>59</sup> menos de la mitad de los ciudadanos aptos para sufragar decidieron el futuro de la nación, en términos duros hubo un 53% de ciudadanos descontentos con el sistema electoral, dicho de otra manera ganaron los perdedores, esto solo refleja que la mayoría de la ciudadanía está descontenta con nuestro sistema de representación, por cierto diseñado para repartir poder y no para representar efectivamente a la nación.

El enunciado que afirma que México es un país donde el sufragio universal y secreto es el vehículo de definición de un régimen multipartidista solo tiene validez de manera formal, porque en términos efectivos funciona de la siguiente manera; México es un país donde el abstencionismo es el vehículo de definición de un régimen multipartidista. Así que varias cosas andan mal en este rubro primeramente el sistema de representación está mal diseñado, el sistema de partidos no se diga y el vehículo de definición de este régimen multipartidista peor, en pocas palabras el sistema político mexicano representa una farsa democrática.

---

<sup>58</sup> NOTIMEX, "Elecciones 2015 serán las más complejas en la historia: INE", *Excélsior*, México, 4 de enero de 2015., Nacional. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1Q11DiY> Consultada el 25 de febrero de 2016. 12:02 P.M.

<sup>59</sup> Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1Q4K7SH> Consultada el 8 de junio de 2015. 11:51 A.M. [Página consultada cuando se tenía el 98.63% de las actas computadas y el 93.19% de actas contabilizadas por lo que al llegar al porcentaje de 100% de actas computadas y contabilizadas los resultados no variarán significativamente.](#)

Solo queda una alternativa:

- Rediseñar desde las bases (ciudadanos) el sistema político actual (dejando lo que si está bien hecho por ejemplo el voto a las mujeres, la equidad de género, etc.), para que se ejerza verdaderamente la democracia y se logre un alto porcentaje de participación ciudadana que legitime el nuevo modelo en donde no necesariamente el sufragio tiene que ser el vehículo de definición y en donde tampoco necesariamente tengamos un régimen multipartidista (es necesario estudiar alternativas).

Una cosa es segura “Los mexicanos culminaremos nuestra transición democrática cuando tengamos un nuevo consenso”,<sup>60</sup> porque hoy en día “nuestra democracia esta coja, manca y todo su costado izquierdo se está paralizando.”<sup>61</sup>

Este nuevo consenso solo se originará cuando se llegue al límite del hartazgo, de la insatisfacción, del colmo de paciencia (falta poco), por lo que no está bien hecho y solo se puede dar de dos distintas maneras:

1.- Pacífica.

2.- Violenta

¿De qué manera se sucederá en México?, eso dependerá de las acciones que tomemos (porque no es cosa solo del gobierno o partidos, sino de todos los ciudadanos) ya mismo.

#### **4.1.26 El futuro de la izquierda en México**

*“Los partidos de izquierda deben proponer en lo nacional e internacional, con iniciativa y compromiso permanente”.*  
Cuahtémoc Cárdenas, líder moral de PRD.

El 28 de noviembre de 2011, las agrupaciones políticas ligadas a la ideología de izquierda concretaron el establecimiento de una alianza con miras a participar de manera conjunta en los comicios federales y locales que se llevarían a

---

<sup>60</sup> BASAVE, Agustín, Artículos del Dr. Basave, “Coja, manca, casi parálitica”, sin ed., sin Ed., México, 2014, p. 8.

<sup>61</sup> *Ídem.*

cabo el 1° de julio del año siguiente, fue el entonces Instituto Federal Electoral quien se encargara de certificar de manera oficial la unión que se denominó “Movimiento Progresista” y de la cual formaron parte el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT), y el Movimiento Ciudadano.

Como resultado de esta ambiciosa unión estas agrupaciones políticas consolidaron la postulación de 300 candidatos a diputados federales, 64 candidatos a senadores, 4 candidatos a gobernadores, un candidato a jefe de gobierno del Distrito Federal y el candidato a la presidencia de la república.

Ya con esta alianza caminando el Movimiento Progresista se alzó en la jornada electoral del 1° de julio con 135 diputados en San Lázaro de los cuales 104 pertenecen al PRD, 16 al Movimiento Ciudadano y 15 al PT. Es de esta manera que las izquierdas en su conjunto se posicionaron como la segunda fuerza política en el Congreso, superando al Partido Acción Nacional (PAN), quien se quedara con solo 114 diputaciones federales. Ya en los Estados la alianza logra ganar Morelos y Tabasco, las cuales estaban en poder del PAN y PRI respectivamente, además en el Distrito Federal la alianza consolida su continuidad.

“Es así como los partidos que conforman al Movimiento Progresista han logrado escribir un camino que quizá pueda ser la puerta que les permita ganar los comicios presidenciales de 2018.”<sup>62</sup>

Sumando todos estos logros la izquierda pasaría de ser una figura meramente decorativa para consolidarse como una fuerza propositiva y definitoria en los asuntos públicos del país.

Sin embargo, detrás de este éxito se encuentra la más reciente historia de los partidos que conforman este bloque y que está marcada por el sectarismo y la división entre los grupos al interior de estos institutos que buscan encabezar sus respectivos partidos, para muestra basta un solo ejemplo, en el 2008 al interior del partido más grande de la izquierda en México se orquestó uno de los rompimientos más significativos en la historia de ese instituto, participando en el

---

<sup>62</sup> MEDINA, Alejandro y OSTOS, Mario, “La izquierda y el camino hacia 2018”, *Revista Contenido*, mensual, número 593, Hoy y Aquí, Editorial Contenido, México, noviembre de 2012, p. 36-43.

los llamados “Chuchos” y el poderoso grupo ligado al ex candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador, esta división que se generó al interior del PRD, lastimo de tal manera a su militancia que integrantes que incluso habían permanecido en el partido desde su fundación decidieron salir del instituto. A pesar de estos tropiezos en el 2012 se obtuvieron grandes resultados para la izquierda en su conjunto, en palabras del diputado Fernando Belaunzaran, quien actualmente milita en el PRD, lo que llevo a este triunfo electoral fue que al interior de su partido quien actualmente lleva las riendas de la izquierda en México se impulsó una labor de autocrítica y respeto al Estado de derecho, “se trata de entender para corregir, no para ajustar cuentas con alguien”, para el legislador es importante que la sociedad observe el trabajo realizado por estos partidos en los últimos años, pasando de ser partidos radicales y de protesta para consolidarse en agrupaciones con una mayor visión de Estado, “necesitamos una mayor visión de Estado”, “tenemos que pensar en que los cambios que se requieren se deben dar ahora, no cuando se obtenga la presidencia”.

Desde su punto de vista, indica que, de cara a la elección de 2018, será fundamental mantener la unión establecida por las agrupaciones políticas en los más recientes comicios, “si bien será difícil que en 2015 los partidos se unan para la elección intermedia, será primordial que en los comicios del 2018 puedan consolidar una fuerte unión de izquierdas que cuente con un candidato que llegue a todos los sectores”.

Luego de los comicios electorales del 1° de julio diversas opiniones han surgido respecto de esta tendencia política en la que confiaron poco más de 15 millones de electores. “La izquierda debe unirse o morirá” es una de las opiniones más aclamadas entre los más ilustrados politólogos, académicos y políticos de actualidad. Rafael Reyes Arce quien es especialista en marketing político y maestro del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey pronostica que llegado el momento cada quien trabajara por su lado para converger en un proyecto conjunto, “porque una izquierda dividida ni le sirve a este país, ni les sirve a ellos, debe unirse y lo hará”, sin embargo, el momento crucial llegara cuando se determine quién será el más posible abanderado del cotejo electoral de 2018.

En fechas recientes el Instituto Nacional Electoral otorgo registro a un nuevo instituto político impulsado por la figura de Andrés Manuel López Obrador, que se denominó Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), aunque como estaba previsto MORENA es Andrés Manuel y punto, tal como se había pronosticado no ocurrió una desbandada de miembros de otras agrupaciones al interior de la izquierda que provocaran una fractura más seria que en 2008, lo único que se ha pronunciado y que ya era sabido es la solidez de un gran liderazgo al interior de la izquierda en México, bajo la batuta de Andrés Manuel López Obrador, que ahora yace ya no en una corriente al interior del PRD, sino bajo el auspicio de un nuevo partido autónomo; MORENA.

En las elecciones federales intermedias la izquierda en su conjunto obtuvo 121 diputados de los cuales 60 pertenecen al PRD, 36 a MORENA y 25 al Movimiento Ciudadano,<sup>63</sup> posicionándose como segunda fuerza por encima del PAN que se alzó con 108 diputados (a la fecha de reconsultar la información se le agrega un diputado más; seleccionado en una elección extraordinaria), de las gubernaturas en juego la izquierda solo se alza con un triunfo (Michoacán).

Es así como se cumple el pronóstico del político Fernando Belaunzaran quien veía difícil que la izquierda fuera unida en 2015.

Para el futuro de la izquierda en México será primordial que en los comicios del 2018 se pueda consolidar una fuerte unión que cuente con un candidato que llegue a todos los sectores (cosa que por cierto se ve muy difícil, pues López Obrador querrá la candidatura por MORENA, cosa que está asegurada, al menos que su salud no se lo permita, y el PRD no necesariamente apoyara a Obrador otra vez, querrá otro candidato).

El futuro de la izquierda se resume en unas cuantas palabras:

“La izquierda debe unirse o morirá”, “una izquierda dividida ni le sirve al país, ni a los protagonistas, debe unirse y nada más”.

---

<sup>63</sup> Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/20qpPLe> Consultada el 25 de febrero de 2016. 01:01 P.M.



El principal error de la izquierda es cimentar triunfos electorales con base en liderazgos poco congruentes, sin preocuparse por construir estructuras e instituciones que tuvieran la fuerza para imponerles disciplina.

Los grupos formados al interior (Chuchos en el PRD y López Obrador en MORENA) no estarían mal si marcharan de manera uniforme y construyeran juntos personalidades respetables ante la sociedad, sin embargo, se han enfrascado en conflictos de alcoba que han demeritado en sobremanera la reputación no solo de sus agrupaciones, sino de la izquierda en general y que se ha traducido en derrotas electorales. Hoy por hoy la moneda está echada, la izquierda de seguir por el camino que lleva (porque la supuesta renovación y reflexión que está haciendo ahora –2015– solo es en el discurso, pues en la práctica no se ven cambios profundos) nuevamente habrá desperdiciado la oportunidad de consolidarse como una fuerza efectiva, pasara a ser de nueva cuenta una figura meramente decorativa en la próxima jornada electoral (federal) y como ha venido haciendo<sup>64</sup> (después de cada derrota); entrara en un periodo de reflexión para comenzar el cuento de nunca acabar. Pero para su fortuna en la política todo puede pasar, los tiempos se miden momento a momento, no existe un diagnóstico preciso; así que veamos que sucede. Mientras tanto, es tiempo de que los ciudadanos construyamos nuevas alternativas.

#### **4.1.27 Con toda seguridad vamos para atrás**

“Masoquista, quien cree que tiene el gobierno que merece”, opina una prestigiosa politóloga, sin embargo no se trata de masoquismo sino de aseverar condiciones que todos los mexicanos hemos construido ya sea por acción u omisión y que nos han llevado a consolidar el ambiente conflictivo que hoy en día experimentamos. Tal y como lo expresara Meyer “en una democracia si tenemos el gobierno que nos merecemos: nosotros lo votamos.”<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1VHrJ3S> Consultada el 25 de febrero de 2016. 01:13 P.M.

<sup>65</sup> MAYER SERRA, Carlos Elizondo, Por eso estamos como estamos, *op. cit.*, p. 302.

En un país como el nuestro bastante arraigada se encuentra la tradición de buscar culpables para todo lo malo que nos ocurre sin antes hacer una reflexión mirando hacia adentro para encontrar lo que nosotros hicimos mal y que puede ser el principal promotor de nuestras desgracias, y aunque no es necesario mencionarlo esta tradición no es exclusiva de los mexicanos sino de casi todos los países de América Latina (y que por cierto se encuentran en el denominado “tercer mundo”); para muestra basta un solo ejemplo; hace relativamente no mucho tiempo y aún hoy en día aunque en menor medida es común escuchar culpar de todo lo malo que le pasa a los países de América Latina a nuestro vecino del norte. Algunas veces resulta curioso oír a líderes políticos culpar al gigante económico (E.U.) y en general a los países más exitosos de todo tipo de desgracias tanto económicas, políticas, culturales..., hasta del mal estado de salud de sus funcionarios, y es que hasta en el mundo académico se formularon teorías bastante peculiares con este fundamento, una de ellas y que por fortuna se diluye día con día es la famosa “Teoría de la dependencia”. En general es fácil culpar a otros de lo malo que nos sucede, con frecuencia se suele mencionar; la clase política no está a la altura de las circunstancias, sin embargo, “los ciudadanos comunes –que son una mayoría– tampoco estamos a la altura de los retos que enfrentamos. Nosotros elegimos a nuestros gobernantes, o simplemente no votamos, con lo cual menos aún nos podemos quejar”,<sup>66</sup> participamos poco en los asuntos públicos, somos quejosos pero poco exigentes y muy tolerantes con todo tipo de abusos, “...probablemente por una historia donde el poderoso hace lo que desea y el común de los ciudadanos tampoco respeta a los demás cuando puede imponer su voluntad.”<sup>67</sup>

En alguna declaración un funcionario expreso: “No es cierto que toda sociedad tenga el gobierno que merece. Si así fuera, estaríamos peor”, así mismo en alguna ocasión el rector de la UNAM José Narro dijo “No merecemos el gobierno que tenemos”, aquí el meollo del asunto no es si merecemos o no merecemos, si somos o no “masoquistas”, la cuestión es que somos corresponsables

---

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 303.

<sup>67</sup> *Ídem*.

del gobierno que tenemos, ni mejor ni peor, lo que tenemos es lo que nos corresponde por nuestras acciones u omisiones. En razón de lo que hemos construido, de nuestras instituciones, de nuestro grado de participación actual en la dinámica social, si los índices que miden el grado de bienestar, seguridad, educación, desarrollo, inversión, crecimiento económico, etc., continúan evolucionando como hasta ahora lo han venido haciendo; “con toda seguridad vamos para atrás”, sin embargo esto que acabo de plasmar no debe ser tomado como un diagnóstico del futuro, más bien del presente; una radiografía de la situación actual, que por supuesto puede empeorar, o mejorar, esto va a depender en gran medida de las acciones que comencemos a implementar desde este momento, esta labor debe ser conjunta (sociedad y gobierno, en ese orden) no va a venir trazada desde las esferas gubernamentales, ni de la más básica estructura social, es una tarea que corresponde a cada individuo de la comuna en el grado que haga una reflexión de la situación tanto personal como social que enfrenta, de sus aspiraciones individuales conjugadas con los anhelos sociales, y de cambiar ese estado de hartazgo, pobreza y desesperanza que experimentamos por lo mal que van las cosas por uno de bienestar, riqueza y dinamismo en todos los rubros, que son anhelos que están latentes en las mentes de todos los ciudadanos (“todos los seres humanos tenemos derecho a aspirar a ciertos estándares de comportamiento decente de parte del gobierno y que la violación diaria de esos estándares en México debe ser detectada, denunciada, hablando, escribiendo, participando, haciendo cine, y siendo mexicanos y ciudadanos de cuerpo entero, que es una labor de todos los días”.<sup>68</sup> Denisse Dresser. Politóloga.) que pueden hacerse realidad en la medida en que cada individuo asimile que no se trata de merecer o no, sino de cambiar la concepción de buscar culpables por una de participación, (“Ruego para que podamos encontrar y tener el gobierno que nos merecemos”.<sup>69</sup> González Iñárritu. Cineasta –yo cambiaría ese que nos

---

<sup>68</sup> Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1VHrJ3S> Consultada el 25 de febrero de 2016. 01:17 P.M.

<sup>69</sup> REDACCIÓN, “Que haya en México el gobierno que nos merecemos: González Iñárritu”, *La Jornada*, México, 22 de febrero de 2015, Espectáculos. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1DII2HV> Consultado el 25 de febrero de 2016. 05:03 P.M.

merecemos por “que anhelamos”, porque una cosa es merecer y otra es anhelar, pues podremos anhelar un gobierno mejor, pero si no participamos, sino actuamos, solo es poesía al aire.–) de construcción, de actuación sistemática y paulatina, para materializar lo que la mayoría de los mexicanos anhelamos, un gobierno eficaz, eficiente, transparente, y todo esto parece sonar utópico, pero es muy sencillo como lo dije antes solo es cuestión de cambiar la concepción de culpabilidad por una de participación sistemática y paulatina, comenzando individualmente haciendo una reflexión personal de lo que hicimos mal en nuestro núcleo familiar, para darnos cuenta de que todo esto contribuyó al deterioro social y por consecuencia institucional y gubernamental, una vez hecho esto hagamos un clic para corregir lo que no funciona y desde nuestras trincheras (como líderes sociales, políticos, empresariales, culturales, deportivos, etc.) comencemos a externar el cambio generado en el campo individual-familiar, veremos que en relativamente poco tiempo comenzaremos a despegar en distintos campos, en unos primero que en otros, esto se traducirá en un efecto cadena que tendrá como resultado una mejora en la manera de vivir como sociedad, tarde o temprano estos cambios se verán reflejados en el ámbito económico y político (es deseable en ese orden) lo que se traducirá como el arranque hacia la carrera por “el primer mundo”, y el tan anhelado gobierno transparente, eficaz y eficiente, que hoy por hoy no nos merecemos sino que anhelamos.

#### **4.1.28 Lo que la gente necesita**

La oportunidad de tener acceso a mejores oportunidades educativas, a mejores condiciones laborales, a mayores expectativas de vida cambia totalmente el destino de las sociedades, eso precisamente es lo que la gente necesita; mayores espacios de oportunidad para crecer.

Un estudio realizado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) muestra un panorama bastante prometedor respecto al futuro de México, hace una serie de recomendaciones que el gobierno en turno debe acatar para generar crecimiento de largo plazo. En este apartado me permito transcribir lo más importante respecto de este estudio que complementa perfectamente algunas propuestas que se vienen haciendo a lo largo de este trabajo,

es necesario hacer la precisión de que el estudio traza las líneas de acción que deberá seguir el gobierno para impulsar el desarrollo nacional, sin embargo, omite algunas recomendaciones que anexamos al final del ensayo y que es lo que toca realizar a la sociedad para dar profundidad a los cambios que el país requiere.

“...Recomendaciones clave.

Reformas para impulsar el crecimiento y reducir la informalidad.

El Pacto por México es un audaz paquete de reformas cuya finalidad es mejorar las condiciones económicas, impulsar el crecimiento y reducir la informalidad. Estas reformas, que pasaron por el proceso legislativo, deberían ponerse en marcha plenamente, supervisarse de cerca, evaluarse con regularidad y, de ser necesario, ajustarse de manera adecuada. En ciertas áreas deberían plantearse reformas adicionales.”<sup>70</sup>

“...Principales recomendaciones.

Concentrarse en implementar cabalmente el paquete de reformas bajo una atenta supervisión al más alto nivel político, y afianzar la calidad de la capacidad administrativa y la gobernanza en todos los órdenes de gobierno.

Reformar las instituciones de justicia, consolidar el Estado de derecho, abordar los problemas de seguridad y reducir la corrupción generalizada con reformas orientadas a la eficacia de las resoluciones judiciales en materia civil, comercial y penal, y reforzar la transparencia de las licitaciones públicas.

Mejorar y simplificar el acervo actual de regulaciones, así como su calidad, a nivel local, estatal y nacional.

Eliminar gradualmente las restricciones a la propiedad y el traspaso de tierras ejidales y, al mismo tiempo, brindar más apoyo al ingreso de la población rural y a su acceso al financiamiento.

Recomendaciones adicionales.

Promover clústers industriales de alta tecnología, con vínculos con universidades y mecanismos de inversión en etapas iniciales.

Atender las regulaciones prevalecientes en materia de telecomunicaciones, que condicionan el acceso al mercado a esquemas de reciprocidad.

Medio ambiente.

Evaluar el nuevo impuesto al carbono e incrementarlo si se considera insuficiente.

---

<sup>70</sup> Estudios Económicos de la OCDE México, enero de 2015, p. 5. Documento [en línea.] Disponible. <http://bit.ly/1BPzeQv> Consultado el 25 de febrero de 2016. 05:09 P.M.

Aprobar la ley sobre energías renovables, que está pendiente, y adoptar medidas para cumplir a cabalidad con los objetivos de que, hacia 2024, 35% de la generación se realice con energías renovables.

Continuar con la eliminación gradual del subsidio a la gasolina para que los precios de este combustible se liberen por completo en 2018.”<sup>71</sup>

“...Compartir los frutos del crecimiento.

El elevado nivel de desigualdad ha conducido a muchas familias a la pobreza, con poco acceso a educación y a atención médica de calidad, lo cual afecta las perspectivas de crecimiento de largo plazo. Las reformas recientes ayudarán, pero serán necesarios mayores esfuerzos.”<sup>72</sup>

“...Recomendaciones para compartir los frutos del crecimiento.

Principales recomendaciones.

Mejorar la equidad y la eficacia del gasto en educación, reorientándolo hacia la educación preescolar, primaria y secundaria. Concentrarse en mejorar la calidad de la docencia.

Favorecer una mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral formal, mejorando el acceso de los niños menores de tres años a guarderías de calidad y ampliar las políticas del mercado laboral activo.

Promover al acceso a atención médica de calidad a través de una mayor coordinación entre las instituciones de salud, a fin de disminuir las redundancias; en especial, fomentar el intercambio de servicios entre redes de atención médica.

Aprobar las iniciativas de ley de seguro de desempleo y pensión universal a fin de proteger del riesgo de pérdida de ingresos a quienes buscan empleo y a las personas de mayor edad, y para reducir la desigualdad.

Expandir al máximo el nuevo programa Prospera de transferencias de efectivo para ayudar a sus beneficiarios a ampliar sus capacidades, concluir sus estudios, incorporarse al sector formal y conseguir empleos bien pagados.

Recomendaciones adicionales.

Aumentar la inversión en programas de formación dual y de educación vocacional y técnica.

Mejorar la calidad y reducir los costos de todos los proveedores de atención médica, estandarizar procedimientos y declarar obligatorio el seguro de salud.

---

<sup>71</sup> Estudios Económicos de la OCDE México, enero de 2015, pág. 27. Documento [en línea.] Disponible. <http://bit.ly/1BPzeQv> Consultado el 25 de febrero de 2016. 05:09 P.M.

<sup>72</sup> Estudios Económicos de la OCDE México, enero de 2015, pág. 5. Documento [en línea.] Disponible. <http://bit.ly/1BPzeQv> Consultado el 25 de febrero de 2016. 05:20 P.M.

Asignar recursos financieros a los servicios estatales de salud de acuerdo con las necesidades y otorgar más flexibilidad a los estados para determinar su uso.

Considerar otorgar estatus corporativo a los hospitales gubernamentales.

Desarrollar una política urbana nacional coherente, que tome en cuenta los efectos más amplios del desarrollo de vivienda en el entorno urbano y en el bienestar de las personas.”<sup>73</sup>

Recomendaciones para que la sociedad adquiriera un papel protagónico en los asuntos públicos:

Principales recomendaciones;

a) Generar conciencia a lo largo y ancho del país de que el diseño de una democracia efectiva (la cual garantiza la participación protagónica de la sociedad en los asuntos públicos) necesariamente implica participación y no abstención.

b) Convocar a todos los sectores sociales a proponer mecanismos de participación democrática que a futuro se consoliden en instituciones que garanticen la efectividad de este sistema (democrático).

c) Establecer una metodología para consensar y construir un proyecto que se materialice en actos medibles que garanticen la adecuada transición hacia la democracia de nuestra nación.

Es necesario hacer evidente que en distintos aspectos de la vida nacional se ha evolucionado (reformas estructurales-al menos teóricamente-), y todo este trabajo no se va a echar por la borda, sin embargo, para consolidar lo que la gente necesita se requiere hacerla actora de los cambios que se implementen; la formula precisa para esto es rediseñando nuestro modelo democrático que es el pilar de nuestra estructura estatal y Estado de derecho, el hacerlo debe implicar una conducta proactiva en el trazado de nuestra estructura (es decir tener los planos antes de destruir el edificio viejo para construir uno a la medida de las necesidades actuales), sin lugar a dudas las recomendaciones de la OCDE en

---

<sup>73</sup> Estudios Económicos de la OCDE México, enero de 2015, pág. 40. Documento [en línea.] Disponible. <http://bit.ly/1BPzeQy> Consultado el 25 de febrero de 2016. 05:30 P.M.

distintos aspectos de la vida nacional son una parte aprobatoria en el amplio índice del modelo que deseamos construir.

#### **4.1.29 ¡Mexicanos, somos una unidad, una familia, un pueblo!**

“Al margen de nuestras legítimas, naturales y sanas diferencias, si todos aportamos nuestro trabajo y empeño, los mexicanos podemos construir un país plenamente desarrollado.

Ahora, es tiempo de construir y de ganar el futuro. Hagamos de México un país no sólo orgulloso de su pasado, sino un país empeñado en mejorar su presente y conquistar su futuro. Un país arrojado y audaz, preparado para competir y triunfar, para que esa sea su imagen ante el mundo entero.

Un México, como lo he señalado y expresado en reiteradas ocasiones, un México donde cada quien pueda escribir su propia historia de éxito y sea feliz. Un México así, es alcanzable, porque depende de nosotros, de cada uno y de todos.

...Todo cambio profundo es resultado de creer, de creer en lo que hacemos, de creer en lo que somos, de creer en nosotros mismos, de tener confianza en lo que podemos, en lo que somos y podemos ser.

...Hay que transformar a México, para que cuando nuestros hijos crezcan, disfruten de un país más grande y mejor del que hoy tenemos.

Seamos, todos, parte del México que no le tiene miedo a la transformación, del México dispuesto a trascender y a dejar huella. Nuestro país, nuestra Nación, necesita de todos.

El país se construye todos los días. En cada instante, en cada lugar, se va haciendo y construyendo México.

Trabajemos con determinación, con audacia y con pasión. Con la mirada puesta en el futuro.

Es tiempo de mover a México. Seamos parte de la generación que logre la transformación nacional.



Vienen, de eso estoy convencido, mejores tiempos para todos los mexicanos. Porque éste, éste es el momento de México.”<sup>74</sup>

“Lo que hay que hacer, se los había mencionado antes, lo quiero repetir, es crear una dinámica poderosa, perdiendo el miedo a creer en nosotros, trabajando duro como lo hace la mayoría de los mexicanos, cuando vamos a algún lugar trabajan muy duro, dentro y fuera del país trabajan muy duro, juntos, como decía, unidos, en concordia para construir este gran país que todos queremos.

Hay una gran energía en encender, en inspirar esperanza y orgullo con una visión de largo alcance y planes de ejecución de corto plazo en toda la población, sin confundir, como lo he dicho varias veces, instrumentos y objetivos, como nos ha pasado por tantos años.

Los mexicanos estamos muy orgullosos de nuestro pasado y de nuestra cultura, debemos estarlo de nuestro futuro y trabajar para ello todos los días con fuerza y energía constantes.”<sup>75</sup>

“No se trata de ser optimista o pesimista, se trata de ser activista. México requiere más que nunca de la participación y el compromiso de todos para hacer que las reformas se conviertan en oportunidades aprovechadas y bienestar para la mayor parte de los mexicanos que tanto trabajan, que tanto emprenden y que tanta fe tienen en su país.”<sup>76</sup>

“Yo creo que para que las cosas vayan bien, tenemos que participar; los mexicanos somos una unidad, una familia, un pueblo y tenemos que ir todos juntos, estoy segura de que los mexicanos estamos cansados de que el gobierno no de resultados, y una de las razones de que el gobierno haya hecho las cosas mal es que le cedimos nuestra responsabilidad de construir país... pero ya no,

---

<sup>74</sup> REDACCIÓN, “Discurso íntegro del Presidente Peña Nieto a la Nación”, *Excélsior*, México, 01 de diciembre de 2012, Nacional. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1PO8ghU> Consultado el 25 de febrero de 2016. 05:22 P.M.

<sup>75</sup> Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1Rrbt5G> Consultada el 25 de febrero de 2016. 05:30 P.M.

<sup>76</sup> Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1Dn7rWq> Consultada el 25 de febrero de 2016. 05:35 P.M.

es momento no de buscar culpables, si no de ir todos juntos a encontrar soluciones, porque México tiene un gran futuro y ese futuro lo construimos todos.”<sup>77</sup>

El mensaje es claro y va en un mismo sentido, los mexicanos estamos consolidando una visión optimista de nuestra nación, queremos crecer, queremos mejorar las condiciones en todos los sectores, y es que es sorprendente y hasta paradójico que no obstante numerosos estudios que reflejan las severas condiciones que nos aquejan (México tiene el nivel de informalidad más alto de la OCDE –con cerca de 57% de la fuerza laboral en el sector informal–. También es el país con el nivel más alto de percepción de corrupción en el sector público, además de ser el país con los mayores niveles de pobreza y desigualdad de la OCDE. De acuerdo con el CONEVAL, cerca del 80% de la población mexicana sigue viviendo en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, los niveles de percepción de la seguridad y la seguridad misma están por los suelos, crecimiento económico que se mueve de 1.4% en 2013, 2.1 % en 2014 y se espera que en 2015 no rebase el 2.9%, lo cual es mediocre, entre otras desgracias) los mexicanos seguimos siendo optimistas respecto de lo que nos puede deparar el futuro, figúrense que hasta somos felices. Según el informe mundial sobre la felicidad 2015 que enlista a 158 países, México ocupa el lugar 14 de los países más felices del mundo, por si esto fuera poco., es el país más feliz de América latina solo después de Costa Rica.<sup>78</sup> A lo que quiero llegar es que sea por cuestiones genéticas, culturales, incluso hasta geográficas los mexicanos estamos predispuestos a ser optimistas, dicho de otra manera felices, ahora bien; esto además de que en general los mexicanos tenemos muy arraigado un sentimiento unidad, altruismo y nacionalidad, (que se ve reflejado en todos los sectores y niveles económicos para muestra las expresiones transcritas al inicio de este ensayo) puede ser canalizado como una ventaja comparativa (respecto de otras naciones del mundo) que nos mueva hacia el desarrollo, claro todo esto acompañado como siempre

---

<sup>77</sup> Opinión de Isabel Martínez, activista social en el Edo. Méx., 15 de agosto de 2012. 03:10 P.M.

<sup>78</sup> REDACCIÓN, “México, en el lugar 14 del ranking global de felicidad” *El Economista*, México, 23 de abril de 2015, Sociedad, [en línea.] Disponible <http://bit.ly/1bmfyI9> Consultado el 25 de febrero de 2016. 05:51 P.M.

lo he dicho de una participación activa de todos los actores, en todos los sectores y de todos los niveles económicos para generar rápidamente modelos efectivos en todos los rubros que se tienen que adoptar para movernos hacia la senda del progreso, del desarrollo, de la transformación.

#### **4.1.30 Estamos bien, vamos mal**

México tiene el nivel de informalidad más alto de la OCDE (con cerca de 57% de la fuerza laboral en el sector informal). También es el país con el nivel más alto de percepción de corrupción en el sector público, además de ser el país con los mayores niveles de pobreza y desigualdad de la OCDE. De acuerdo con el CONEVAL, cerca del 80% de la población mexicana sigue viviendo en condiciones de pobreza y vulnerabilidad (ya sea por carencias sociales o por ingresos). México no puede avanzar con estos lastres encima. Los recientes dramáticos acontecimientos en el estado de Guerrero; son en gran parte producto de la combinación de estos factores y proyectan la urgente necesidad de promover un crecimiento más incluyente, más justo, más seguro.

Por ello México tiene que transformar el paquete de reformas más importante que ha promovido en su historia reciente en beneficios para los más necesitados; éste es el otro mensaje de nuestro estudio. En los próximos años, México va a ser uno de los países de la OCDE con las tasas de crecimiento más altas con todo y los riesgos derivados de la disminución de los precios del petróleo y del endurecimiento de la política monetaria estadounidense, por si esto no fuese suficiente estas tasas podrían incrementarse en otro punto porcentual anual con la implementación de las reformas y, sobre todo, con la aprobación de una segunda ola de reformas.

Sin embargo, estos resultados también dependerán de la calidad de las políticas que se deriven de las reformas. El gobierno del presidente Peña Nieto está haciendo esfuerzos muy importantes por mejorar sus políticas educativas,

de habilidades y destrezas, de vivienda y desarrollo territorial, de salud, de activación laboral, de compras públicas, de competencia, gobierno abierto, transparencia y anti-corrupción, de mejora regulatoria y pymes.<sup>79</sup>

Aun con toda la problemática que venimos arrastrando la cual no se mencionó en su totalidad porque cada uno de los ciudadanos la experimentamos y de sobra, el país ha conseguido posicionar en el exterior una imagen saludable, de estabilidad económica, política y social, todo esto resultado de las políticas gubernamentales y de las acciones individuales de cada uno de los mexicanos que no hacen otra cosa que demostrar en el exterior que son una poderosa fuerza que traspasa fronteras y que pone el ejemplo de trabajo duro, superación y tesón donde quiera que se encuentre, pese a las adversidades., este es un ejemplo de trabajo conjunto que nadie puede negar y que quizá sin ponerse de acuerdo sociedad y gobierno coincidieron en el camino y lograron el objetivo; México proyecta dinamismo, efervescencia, ganas de crecer, estabilidad, esfuerzo y un objetivo conjunto: insertarse al desarrollo, para muestra fragmentos de estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y del Banco Mundial (BM), que refleja como se ve a México en su dinámica actual:

“Estudios económicos de la OCDE: México.

México ha emprendido un audaz paquete de reformas estructurales con el que pone fin a tres décadas de lento crecimiento, baja productividad, informalidad generalizada en el mercado laboral y una elevada desigualdad en los ingresos. Dichas reformas ya empezaron a robustecer la confianza en el país y auguran buenos resultados para 2015 y años posteriores. Si México desea aprovechar al máximo este impresionante paquete, deberá fortalecer su capacidad institucional y de gobernanza para asegurar que el mismo sea implementado de manera efectiva.”<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1Dn7rWq> Consultada el 25 de febrero de 2016. 05:54 P.M. Para mayor detalle consultar: Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1UnmyHJ> Consultada el 25 de febrero de 2016. 05:56 P.M.

<sup>80</sup> Estudios Económicos de la OCDE México, enero de 2015, pág. 4. Documento [en línea.] Disponible. <http://bit.ly/1BPzeQv> Consultado el 25 de febrero de 2016. 06:27 P.M.

“Banco Mundial. México: panorama general.

El gobierno mexicano ha avanzado en su agenda de reformas estructurales en las áreas laboral, educativa, política competitiva, sector financiero, telecomunicaciones y legislación para el sector energético, destinadas a aumentar la productividad, competitividad y crecimiento potencial. La atención ahora se dirige a la implementación de estas reformas. La apertura del sector energético a la participación del sector privado es particularmente prometedora en términos de promover el crecimiento, dado que se espera aumente la producción de petróleo y gas y provea de insumos energéticos más baratos a las industrias mexicanas. Será importante evaluar el impacto distributivo de las reformas, la normativa asociada y su implementación.”<sup>81</sup>

Si a las impresiones de instituciones tales como las mencionadas agregamos la imagen de esfuerzo, trabajo y ganas de superación que millones de mexicanos construyen día con día en el exterior; obtendremos como resultado un coctel explosivo que canalizado eficazmente nos puede hacer despegar al desarrollo, todo esto nos hace llegar a la conclusión de que pese a que vamos mal en apartados que sabemos de sobra (y que explicamos más a detalle en los ensayos de este capítulo), en algunos aspectos tales como proyección al exterior, reformas estructurales, estabilidad económica, libertades democráticas, estamos relativamente bien.

Sin lugar a dudas este es el momento de México, tienen que venir mejores tiempos para los mexicanos, canalicemos esta imagen positiva para bien. El gobierno ha comenzado el camino, es tiempo que los ciudadanos nos sumemos a este paquete para corregirlo y fortalecerlo., de una u otra forma ya estamos inmersos en este barco, ahora tenemos que hacer las cosas de la única manera posible, bien, vamos a dar muestra que con participación conjunta nadie nos para, tan importante es que la sociedad se sume que por mencionar un ejemplo;

---

<sup>81</sup> Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1OdRDJK> Consultada el 25 de febrero de 2016. 06:36 P.M.

la reforma educativa no hubiera lesionado tanto a la sociedad (de manera económica,<sup>82</sup> de libertad de tránsito,<sup>83</sup> de gobernabilidad<sup>84</sup>) si desde un primer momento cada padre, cada alumno, cada ciudadano, se hubieran sumado a una sola voz, para detener de tajo a quien se opusiera, fuera de donde fuera (sindicatos principalmente), a algo tan esencial como mejorar el sistema educativo por medio del mérito tanto de académicos como del alumnado (creo que en esto ni el legislativo, ni el ejecutivo erraron), porque un país unido puede contra cualquier manifestación de vandalismo que atente contra su bienestar, y cuando dice basta a una sola voz no existe manifestación, insurrección o reacción violenta que pueda contra eso.

#### **4.1.31 Hay algo peor que un crédito caro: no ser sujeto de crédito**

*“La pobreza, es como un bonsái al que se le da solo una maceta pequeña para crecer convirtiéndose en un pequeño objeto atrofiado. Quizás, podría transformarse en el futuro, en un gigante, pero nunca tendrá la oportunidad de averiguarlo, Esa es la pobreza”. Muhammad Yunus. Economista*

Muhammad Yunus, fundador y director administrativo del Grameen Bank de Bangladesh, es un economista que rompió con todos los estereotipos del “sujeto de crédito” común para el sector bancario. Como un innovador reconoció que el otorgamiento de créditos no necesariamente debía ir acompañado de una garantía para el préstamo, Yunus creó el Grameen Bank con la idea de ofrecer pequeños créditos a personas sin recursos, ofreciéndoles los medios para generar ingresos y trabajar para salir de la pobreza.

---

<sup>82</sup> Ver entre otros... ALDAZ, Phenélope, “IP: marchas causan pérdidas por mil mdp”, *El Universal*, México, 4 de octubre de 2013, Metrópoli. [En línea.] Disponible <http://eluni.mx/1THFKk5> Consultada el 25 de febrero de 2016. 08:03 P.M.

<sup>83</sup> Ver entre otros... Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://cnn.it/1parvb6> Consultada el 25 de febrero de 2016. 08:10 P.M.

<sup>84</sup> Ver entre otros... BECERRIL, Andrea y BALLINAS, Víctor, “La reforma educativa se ha convertido en un problema generalizado, admite gobernación”, *La Jornada*, México, 25 de marzo de 2015, Política, p.15. [En línea.] Disponible <http://bit.ly/19ljNSM> Consultada el 25 de febrero de 2016. 08:20 P.M.

Yunus parece haber encontrado un camino que contribuirá a la solución a la pobreza ancestral. Sin embargo, hacen falta aún muchos caminos por descubrir para poder darle una batalla de frente a este problema milenario; la pobreza. Alrededor de este interesante personaje han aparecido muchos críticos que no hacen otra cosa que cuestionar los logros obtenidos, sin embargo no dicen nada de cuál sería el camino correcto para solucionar esta situación, *solo predomina el enojo sobre la propuesta, pero de esta manera no se puede llegar a ningún lado.*

La banca es un sector bastante tradicional en lo que se refiere al funcionamiento de los sistemas crediticios, tiene sus propios parámetros para considerar a una persona como “sujeto de crédito”, y es bastante difícil que estos puedan ser cambiados, muestra de esto y a razón del economista en mención Yunus tuvo que desarrollar los programas iniciales del Grameen en contra de la oposición de la banca que dudaba que sus iniciativas tuviesen futuro, adherido a esto otros sectores por cierto también bastante conservadores y resistentes al cambio como son los economistas y académicos se sumaron al escepticismo de los banqueros respecto de las propuestas de Yunus de llevar el crédito a los ciudadanos más pobres, aun sin una garantía física.

Yunus creó el Grammen Bank para ofrecer pequeños créditos a personas sin recursos, ofreciéndoles los medios para generar ingresos y trabajar para salir de la pobreza.<sup>85</sup> Desde sus fundación en 1976, tan solo en Bangladesh ha otorgado más de tres mil millones de dólares en préstamos., quizá desde mi punto de vista el logro más importante de este economista fue encontrar un camino (de los muchos que existen), para dar solución a la pobreza ancestral.

*Al apoyarse de las iniciativas de los pobres en lugar de depender de la asistencia del gobierno o de otro tipo de caridad,* quizá sin premeditarlo se convirtió en uno de los pioneros del microcrédito, mecanismo que ha contribuido de manera importante a hacer llegar el crédito a sujetos que de acuerdo a parámetros tradicionalistas de la banca no hubieran calificado y por ende jamás hubiesen

---

<sup>85</sup> REDACCIÓN, “*Líderes, Muhammad Yunus*”, *Revista Poder y Negocios*, catorcenal, Año 3, Edición No 01, Portada, Zoom Media Mexicana, México, 2 de enero de 2007, p. 44.

hecho uso de este importante instrumento generador de riqueza. El microcrédito se ha consolidado en casi todos los países del mundo (ver cuadro 1),<sup>86</sup> sin embargo, debido principalmente a falta de regulación adecuada para este mecanismo, muchos de los prestamistas estructurados bajo diversas formas jurídicas han hecho abuso de este mecanismo estableciendo tasas estratosféricas a estos préstamos desvirtuando el objetivo inicial de Yunus; ofrecer pequeños créditos a personas sin recursos, ofreciéndoles los medios para generar ingresos y trabajar para salir de la pobreza. Estos prestamistas han generado verdaderas fortunas a costa de la creatividad e iniciativa empresarial de muchos de sus clientes que lejos de ayudarse y alcanzar un estándar de vida más amplio se han convertido en verdaderos esclavos modernos de los nuevos señores feudales, y como lo he mencionado en varias ocasiones los empresarios en su más pura dinámica solo hacen lo que su instinto empresarial les dicta “generar ganancias con la más mínima inversión”; y hasta cierto punto ellos no están errando, lo que sí creo es que evidentemente se están equivocando los líderes de los Estados, pues no impulsan políticas públicas orientadas a erradicar la pobreza, solo enmascaran programas sociales que no hacen otra cosa que “proporcionar limosna en forma caritativa” a sectores sociales que lejos de salir de la pobreza se hacen dependientes de estas dadas sometiéndose al estancamiento de su condición económica y muchas veces hasta empeorando la misma, muestra de esto es que tan solo en México en el 2014 existen alrededor de 55.3 Millones de pobres,<sup>87</sup> esto representa casi el 50% de la población total del país (ver grafica 1), o dicho de otra manera 1 de cada 2 mexicanos se encuentra en condiciones de pobreza, lo que refleja que acciones gubernamentales como la “Cruzada Nacional Contra el Hambre”, no hacen otra cosa que contener como un tapón una problemática que tarde o temprano estallara, pues el beneficiado no sale de la situación de pobreza, solo

---

<sup>86</sup> Ver Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1z0nW4n> Consultada el 25 de febrero de 2016. 09:03 P.M.

<sup>87</sup> Informe sobre la pobreza en México 2014. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Página Electrónica. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1VAD1sd> Consultada el 25 de febrero de 2016. 09:35 P.M.



subsiste. Para que un país salga de la pobreza se tiene que apoyar la innovación, la producción, la creatividad, la invención, para que se consoliden en productos y servicios de valor agregado que generen riqueza para sus emprendedores y por consecuencia los hagan salir de la precariedad en la que se encuentran, los gobiernos de toda la orbe tienen que impulsar políticas públicas encaminadas no a dar caridad a sus habitantes, sino a apoyar a los emprendedores en su camino hacia consolidarse como hombres de negocios, solo basta con cambiar la perspectiva de apreciación del ser humano tal y como lo hiciera Muhammad Yunus quien viera en un limosnero a un futuro hombre de negocios. En esta tarea los gobiernos deben ser partícipes haciendo valer la rectoría del Estado pero en una nueva concepción que significaría regular con vigor varios sectores como por ejemplo el bancario para evitar abusos como los señalados e impedir que los ciudadanos vean como algo normal estas desvirtuaciones y erradicar dichos comunes tales como; “hay algo peor que un crédito caro: no ser sujeto de crédito”, los gobiernos deben de colaborar ampliamente para hacer llegar los instrumentos de la globalización (crédito, comunicaciones, tecnología, divisas, etc.) a sectores en donde hasta hace poco hubiera parecido imposible, si un particular dio ejemplo de que con iniciativa todo es posible, no veo el impedimento para que los gobiernos que cuentan con sólidas estructuras de poder y amplios recursos no puedan hacerlo.

CUADRO 1.

<b>Cuadro 3</b>		
<b>ORGANIZACIONES DE MICROFINANCIAMIENTO Y DONACIONES DE LOS MIEMBROS DEL GRUPO CONSULTIVO DE AYUDA A LA POBLACIÓN MÁS POBRE (CGAP)</b>		
<b>Región</b>	<b>Número de organizaciones de microfinanciamiento</b>	<b>Donaciones del CGAP (Millones de \$EE.UU.)</b>
África	988	7,1
Asia y el Pacífico	822	7,0

**Cuadro 3**
**ORGANIZACIONES DE MICROFINANCIAMIENTO Y DONACIONES DE LOS MIEMBROS DEL GRUPO CONSULTIVO DE AYUDA A LA POBLACIÓN MÁS POBRE (CGAP)**

Región	Número de organizaciones de microfinanciamiento	Donaciones del CGAP (Millones de \$EE.UU.)
América Central/del Sur y el Caribe	335	9,2
Europa y América del Norte	987	0,0
Cerc. Oriente y África del Norte	n.d.	0,2
Europa oriental y central	n.d.	0,4
Mundo (cif. parciales)	3 142	24,0

Estas cifras se refieren a todos los miembros de la Campaña de la Cumbre sobre el Micro-crédito, incluidos algunos que no otorgan préstamos. CGAP. 1998. *Focus* (varios números). Washington, D.C., Banco Mundial; Campaña de la Cumbre sobre el Micro-crédito, 1999.

**GRÁFICA 1**

#### **4.1.32 Una disciplina fiscal férrea y una política económica responsable**

*“En materia fiscal como en la vida diaria vivir en la mentira y la simulación es más costoso que afrontar la cruda verdad”.*  
*José Ángel Gurria. Economista.*

Es indispensable que Estados y Municipios integrantes del territorio federal alcancen un desarrollo integral y equitativo, por esto se debe considerar la implementación de estrategias de trabajo alternativas a las existentes para recopilar experiencias e implementar modelos exitosos que generen bienestar social.

Estas estrategias en la forma de gobernar pueden tener su origen desde cualquier nivel de gobierno (Federal-Estatal-Municipal), una vez construida la estrategia (modelo), el organismo encargado de planeación en cada nivel gubernamental es deseable formule un estudio accesible al dirigente en turno, para que tenga opciones en la forma de orientar sus acciones de gobierno. Actualmente existe una gran dispersión en lo relativo a modelos gubernamentales, lo que ocasiona caos y confusión en los encargados de la administración, por si esto fuera poco muchos de ellos no son experimentados en la tarea de gobernar lo que tiene como consecuencia un caos total en la implementación de acciones específicas para el bienestar de los ciudadanos, y si además de esto no se cuenta con la bibliografía necesaria y bien estructurada, ya se imaginan el desorden que esto ocasiona.

Para que los gobiernos sean exitosos (me refiero específicamente a las gestiones de presidentes municipales, gobernadores y ejecutivo federal), es necesario que desde antes de llegar a el puesto público se orienten los objetivos del gobierno, se construyan verdaderas plataformas y se seleccionen instrumentos de operación y transparencia para justificar su actuación, a muchos de nuestros candidatos se les ha olvidado que la política no es solo acumulación de masas, movimientos sociales, protesta., la política es técnica, planeación, estrategia, actuación, la política es hacer que las cosas sucedan “gobernar es decidir y cumplir”.

El modelo de gobierno deseable es aquel en el que la política económica y no la social, es eje rector de la administración. Un gobierno que se sustenta en la política social como lo he reiterado bastantes veces solo contiene severas crisis en materia económica y social, sus beneficiarios no acceden al desarrollo sino que aspiran más violentamente a él, en cambio cuando los ejes gubernamentales están encaminados a mantener el equilibrio fiscal, ejercer las potestades tributarias del Estado y mantener disciplina en el gasto se logra la estabilidad y la inversión en todos los sectores incluyendo el gasto social, cuando la política económica es exitosa el erario tiene disponibilidad de recursos que utiliza para impulsar programas sociales y grandes obras de infraestructura, todo esto sin la necesidad de contratar un solo peso de deuda. Para repartir riqueza hay que generarla, la manera de hacerlo es impulsar la inversión en unidades económicas de producción que de ser exitosas inyectan recursos al gobierno, que se fortalece y adquiere capacidad para satisfacer las necesidades poblacionales.

Para allegarse de recursos de una manera eficiente y no agresiva para los participantes pasivos (unidades económicas de producción), se requiere que el gobierno se enfoque en implementar una política económica responsable sustentada en una disciplina fiscal saludable.

Cuando se optan por medidas benéficas como las mencionadas se va por el camino correcto, esto se refleja cuando se consolida un gobierno seguro, en paz y trabajando, se consiguen las metas y objetivos previamente establecidos además de consolidarse estabilidad, pues cuando las acciones gubernamentales representan esperanza, la ciudadanía está satisfecha de haber optado por el proyecto correcto y participa activamente con las iniciativas que los dirigentes en turno les proponen, es decir se logra una corresponsabilidad que genera bienestar social y por consecuencia lógica desarrollo palpable en el aumento de los estándares de bienestar de las colectividades.

### 4.1.33 La revolución ideológica

*“Un gran proyecto sabe aceptar el desafío del cambio, proyecta respuestas para los sueños del mañana pero hace que sean coherentes con las necesidades actuales, esta es la revolución ideológica.” Marcos Bautista.*

El enfrentamiento armado de la Revolución de 1910 trajo beneficios como la Constitución (1917) y las instituciones que se crearon, pero en vista de que quienes lideran los puestos de gobierno y esas instituciones no las respetan, es la sociedad quien debe exigir sus derechos y para eso necesita fundamentalmente cambiar su forma de pensar.

No hay revolución sin ideología, un movimiento sin ella solo es revuelta, insurrección, violencia sin control, acción primitiva del ser humano, reacción instintiva de sobrevivir, como en una estampida que no tiene orden ni sentido, solo el primario instinto que te dice que hay que sobrevivir y nada más. La revolución ideológica es algo más complejo, más estructurado; es aquello que está en contra de algo previamente establecido y de lo cual uno está convencido de que no funciona bien y por lo tanto uno quiere instaurar una nueva manera de hacer las cosas, pero para querer poner a funcionar un nuevo orden es porque ya se tiene un proyecto perfectamente estructurado de cómo van a funcionar mejor las estructuras que se quieren instaurar, y si no se tiene un proyecto establecido no se puede hablar de una revolución ideológica, quizá tal vez pudiera considerarse un simple movimiento, un quejido, una voz insatisfecha. Una revolución ideológica consiste en transformar el pasado inmediato con nuevas ideas y concepciones de cómo será el mañana, pero con total coherencia sobre las necesidades actuales. En este tipo de revolución, la ideología es el eje sobre el que se desarrolla toda la dinámica; la ideología como sistema de valores, de creencias, de principios, que nos permite legitimar el orden social revolucionario y que se sustenta en los factores emocionales del ser humano.

México requiere de una nueva revolución, pero no armada, sino ideológica, intelectual y de conciencia que haga ciudadanos críticos y participativos, que propicien cambios radicales en la vida política y social del país (coinciden jóvenes universitarios –y no solo ellos sino bastantes personas de todas las edades y sectores de la población–),<sup>88</sup> nuestra democracia representativa cuya base ideológica es la representación cupular reformista y, por lo tanto, prevalecen en su práctica los factores materiales del clientelismo, es la principal razón por la que la sociedad está llegando a niveles de insatisfacción como nunca antes con el sistema, esto es peligroso. Hay dos caminos, se corrige el sistema desde las estructuras o lo hace la sociedad desde las bases. El primer camino simplemente no es posible, la clase política luchara si así se requiere hasta perder la misma vida por mantener sus privilegios, la sociedad hará lo mismo para evitar lo anterior. En el mejor de los casos habrá un consenso (que no es bueno del todo porque si bien puede evitar un conflicto de magnitudes mayúsculas, comienza también a corromper la pureza de la revolución y se genera un modelo viciado –como el nuestro en la independencia y 100 años después en la revolución de 1910– que si bien puede funcionar por algún momento tarde o temprano se descompondrá), pero lo más seguro es que se geste un conflicto mayúsculo que con mucha probabilidad hará uso de la fuerza y provocará severos daños en la sociedad. El modelo de la revolución ideológica se edifica sobre el sustento de la espiritualidad emocional que conduce a la conciencia.

Los factores emocionales que hasta ahora sirven de pilares ideológicos a la revolución se sintetizan de la siguiente manera:

- 1.- Fuente de inspiración.
- 2.- Principios políticos.
- 3.- Base espiritual.

Como premisas sobresalen:

---

<sup>88</sup> Ver GONZÁLEZ, Edith, “Se requiere revolución ideológica”, *El Siglo de Torreón*, México, 19 de noviembre de 2014, p. 3. [En línea.] Disponible. <http://bit.ly/1QJIDBP> Consultado el 25 de febrero de 2016. 09:52 P.M.

- El postulado que señala que el gobierno revolucionario se transforma en instrumento del pueblo.
- Los cambios estructurales a nivel de las relaciones de poder, sociales y de producción.

Todo lo anterior en su conjunto elimina el sistema cupular de la reforma representativa, sustituyéndolo por la democracia directa. Es decir, la participación del pueblo organizado en todo el proceso de la toma de decisiones para definir su propio destino. De allí que el llamado de la revolución ideológica está orientado a reforzar los valores espirituales del colectivo para que, en conjunto con el gobierno (pero siempre en este tipo de revolución el nuevo consenso se da desde las bases o sea la sociedad, la cual es racional generando la interacción pueblo-gobierno), se pueda alcanzar un nuevo estadio de la revolución.

La evidencia diaria demuestra que nuestro pueblo está lesionado, “la democracia esta coja, manca, casi paralitica”, la estadística dice que vamos bien en casi todos los aspectos, sin embargo, tenemos que ser reflexivos y darnos cuenta que si esto fuera cierto el beneficio se vería reflejado en el aumento del poder adquisitivo de nuestras monedas, no en datos económicos que solo sirven para proyectar una realidad maquillada, falaz. Esto que digo no es en contra del sistema sino es en contra de la dinámica del sistema, no es que sea incongruente porque por un lado alabo algunas cosas que se han hecho y por el otro pareciera que estoy en su contra, pero no es así, veamos porque:

Durante el desarrollo de este trabajo he señalado en numerosas ocasiones que no es momento para comenzar de cero y ahora salgo con la ¿revolución ideológica? Acaso no es contradictorio, si hablar del concepto revolución inmediatamente nos trae a la mente una idea de cambio, de lucha, de comenzar de nuevo, sin embargo, el que haya un despertar de ideas, de conciencias, de una idea de cambio, no significa una aniquilación de lo que ahora existe, simplemente significa que hay que hacer una depuración de lo que no funciona con base en principios técnicos, con un proyecto ideológico perfectamente estructurado a prueba de error (en el que las cosas que técnicamente han funcionado y funcionan bien se mejoren), cosa que es diferente a una manipulación ideológica como

la que se está utilizando en la actualidad, muchas “reformas legislativas”, “muchas nuevas oportunidades”, mucho “desarrollo” y no obstante, la gente solo aumenta sus expectativas para luego darse cuenta que su realidad aun será peor, sin embargo, de algo ha servido este supuesto exitoso plan de desarrollo, se ha abierto la caja de los secretos, se han destapado herramientas que pueden ser protagonistas en el tipo de cambio del que hablo (revolución ideológica), como por ejemplo la revolución tecnológica.

Sigo sosteniendo que la ciudadanía es la única culpable de sus problemas y que la competitividad es una opción de salida, no porque haya triunfado en mí el sistema americano o la filosofía calvinista, sino porque creo que este es un camino que ya estamos transitando. Claro, hay otras opciones, pero no puedo hablar de algo que no conozco.

Finalmente si el sistema nos insertó en los caminos de la competitividad; por medio de estos canalicemos nuestras aspiraciones, ganémosle la partida, depende de nosotros, de nuestros anhelos, que no son otros que vivir cada día dignamente, con mayor seguridad, oportunidades y desarrollarnos como país exitoso,

Reitero, México requiere de una nueva revolución, pero no armada, sino ideológica, intelectual y de conciencia que haga ciudadanos críticos y participativos, que propicien cambios radicales en la vida política y social del país. Una revolución armada no es factible, no tenemos tiempo para luchar entre nosotros, ni contra el gobierno. La lucha es contra la pobreza, contra la parálisis estructural, contra la desigualdad, contra la mentira. Nuestra lucha ya es superior, no es contra el sistema, sino contra el origen que desvirtuó nuestras aspiraciones de un país próspero, exitoso y en su lugar origino un monstruo cruel y despiadado al que llamamos “sistema”, que por medio de su instrumento estrella “la democracia representativa” nos ha lesionado severamente y solo será relevado con “la revolución ideológica”.



## PROPUESTA

En el curso de toda la tesis y conforme se fue avanzando en cada capítulo se fueron incluyendo sencillas propuestas el torno a la Empresa y al Municipio. Sin embargo, en este apartado se presenta la oportunidad para anexar algunas más a las desarrolladas.

- Respecto a la temática en torno a la empresa se hace indispensable proponer a los investigadores, académicos y legisladores principalmente, concebir a la empresa como un ente económico y no jurídico, para tener un enfoque más amplio de la magnitud de este fenómeno. De tal manera que al estructurar un marco normativo al respecto se perciba a esta institución de manera más integral, teniendo como resultado una mejor perspectiva respecto a ella, constituyéndose de esta manera un marco regulatorio más integral e incluyente respecto de quienes jurídicamente hoy en día no están encuadrados adecuadamente dentro de este marco (sector informal por ejemplo), sin embargo tienen una presencia de facto bastante fuerte en la dinámica del mundo económico.

- En este orden de ideas se propone concebir al Derecho Mercantil en su sentido más amplio e integral; nuestro reto como abogados es estructurar novedosos instrumentos jurídicos que regulen de la mejor manera posible las realidades sociales, el Derecho Mercantil ha evolucionado, las definiciones tradicionales de Empresa y empresario han mutado, encuadrémoslas para que redunden en beneficio colectivo por medio de instrumentos legales eficaces.

- La Empresa es un tema que ha sido estudiado exhaustivamente, especialistas de todos los sectores se han ocupado en analizarla a detalle para optimizar su funcionamiento, lo cual ha tenido como resultado el conocimiento a detalle de técnicas y mecanismos que hacen que la esta funcione de una mejor manera, sin embargo una vez después de haber estudiado de manera simultánea aspectos municipales y encontrar que existe una interrelación con elementos empresariales se propone realizar estudios que tengan ahora como tema central encontrar un encuadre no Municipio-Empresa sino a la inversa. En torno al Municipio, nos atrevemos a plasmar que se hace necesario de manera urgente realizar futuras investigaciones que tengan como finalidad analizar el mayor número

de información posible; para intentar construir modelos de gestión municipal que tengan la finalidad de constituir una herramienta de apoyo para el desarrollo del encargo de los munícipes. Si bien es un trabajo en sobremanera difícil y que en nuestro intento mostro severas complicaciones por la ausencia de información articulada para tal finalidad, la dificultad que implica poner a prueba un modelo propuesto y por la gran cantidad de tiempo que implica construir una propuesta de tales magnitudes, bien vale la pena intentarlo en aras de tener administraciones que funcionen mejor y cuesten menos.

El último capítulo trató temas de la más diversa naturaleza (globalización, derechos humanos, competitividad, burocracia, sistemas jurídicos, liderazgo, crédito, etc.) en el afán de construir un marco teórico que le diera solidez a nuestra investigación, desgraciadamente por lo complicado de la dinámica, además de la gran cantidad de tiempo que se requiere para efectos de darles un correcto enfoque relacionado al ámbito empresarial y/o municipal, nos quedamos en el camino, sin embargo, lo anterior no fue tiempo perdido pues se propone constituya el marco teórico para futuras investigaciones individuales o colectivas que tengan el objetivo de realizar un análisis integral de estas temáticas para extraer lo positivo a efecto de enriquecer estas dos grandes instituciones (el Municipio, la Empresa), así como sus respectivas áreas del derecho (Derecho Municipal, Derecho Mercantil, Derecho Empresarial).

**PARTE III**  
**CONCLUSIONES**



## CONCLUSIONES

- El intento de interrelacionar a dos instituciones de relevancia como lo son el Municipio y la Empresa nos lleva a la conclusión de que se complementan de una manera tal, que se pueden estudiar desde varias ópticas. En esta investigación se analizó la dinámica de tal manera que se trataron de implementar aspectos positivos relativos a la Empresa para que el Municipio funcione de una mejor manera, sin embargo concluimos que aspectos positivos relativos al Municipio pueden ser estudiados en futuras investigaciones para que se implementen en la dinámica de la Empresa a fin de que esta optimice su funcionamiento.

- El intento de construir un modelo de Municipio-Empresa es un trabajo de tal magnitud que nos dificultó en sobremanera establecer una estructura lo suficientemente sistematizada que pudiera constituir un manual de instrucciones para dirigir la municipalidad y efficientar su funcionamiento, sin embargo en el sendero de construir un marco teórico amplio y bastante, exploramos temáticas de la más diversa índole (bursatilización, contratos sobre resultados, estructuras de organización ciudadana, estructuras políticas, propuestas para el desarrollo, globalización, tecnologías de la información, divisas, competitividad, etc.) lo que nos llevó a concluir que la dinámica municipal tiene trascendencia en aspectos que parecen tan ajenos a ella, si los dirigentes de la municipalidad amplían sus horizontes pueden encontrar la relación que puede existir con los Municipios y constituir poderosos instrumentos que posibiliten el mejor funcionamiento de la institución municipal.

- El adentrarse en esta investigación lleva a la conclusión de que este tipo de trabajos (construir modelos de gestión que sean eficaces) tiene una limitante bastante seria: la dificultad para poner a prueba estos modelos. Para lograr verificar el grado de efectividad de una investigación, tendría que ser implementado de la manera más fiel posible en una municipalidad, cosa por naturaleza complicada dado que en la dinámica municipal se actualizan con frecuencia factores externos que obligan a los munícipes a actuar reactivamente (desastres naturales por ejemplo), lo que hace necesario modificar todos los esquemas y modelos de planeación en aras de superar estos fenómenos, con lo que se tienen que hacer

reasignaciones de planeación que implican romper planteamientos establecidos en una investigación de estas características (modelos de gestión), lo anterior hace casi imposible verificar la efectividad de una investigación de esta envergadura.

- En el mismo orden de ideas se concluye que es más factible hacer una especie de enunciados propositivos y de información que puedan ser útiles en diferentes momentos de la gestión, por lo que se tiene que analizar fenómenos de la naturaleza más diversa y encontrarles un enfoque de tal manera que puedan ser útiles para el sano desarrollo de la municipalidad (por ejemplo bursatilización municipal cuando hay que allegarse de recursos financieros, o análisis de estructuras de las instituciones políticas en un intento de organizar a la ciudadanía municipal para participar en la dinámica del ejercicio del gobierno).

- El introducirnos al estudio del Municipio lleva a la conclusión de que en términos de autonomía la institución está debilitada, específicamente por el amplio margen de maniobra que otros poderes y niveles de gobierno ejercen en el ámbito de la dinámica municipal. Si nos atrevemos a hablar de autonomía financiera la incidencia de los poderes y niveles de gobierno antes mencionados es aún más acentuada; por lo tanto es urgente encontrar mecanismos tanto técnicos, económicos, como jurídicos, que le brinden al Municipio la citada autonomía que necesita para un desarrollo adecuado, que redundará en un mayor grado de satisfacción de las demandas de la comuna.

- En este orden de ideas, la autonomía financiera es la más lastimada de las tres tratadas (política, administrativa y financiera). Después de intentar construir un modelo para una mejor gestión municipal, pudimos concluir que este aspecto (financiero) constituye la clave para lograr el anhelo de Municipios autónomos y prósperos; en la medida que logremos una suficiencia económica aceptable para los Municipios y un adecuado manejo de su patrimonio, se contribuirá a que se actualice la autonomía para este nivel de gobierno en todos sus ámbitos.

Finalmente es preciso mencionar que la institución municipal carece de la atención que realmente merece por la trascendencia que tiene en el desarrollo

de la vida en comunidad (nacimiento, matrimonio, muerte, seguridad pública, desarrollo económico, desarrollo político, cultura, urbanismo, tecnología, etc.)

Es necesario poner énfasis en la importancia que implica conocer a detalle esta institución milenaria. Si bien esta investigación se orientó en términos de eficiencia respecto del funcionamiento municipal, además de lo relativo a fortalecer el ámbito financiero, existen bastantes parámetros que pueden ser explotados para efectos de futuros trabajos de análisis. Lo anterior mencionado nos lleva a la conclusión de que el estudio profundo e integral de una institución tan cercana a nosotros, hasta hoy ignorada por una mayoría puede ser la clave para lograr el tan anhelado desarrollo de los pueblos.





## **NOTAS BIBLIOGRAFICAS**



## BIBLIOGRAFIA

### CAPITULO I

#### LA EMPRESA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, Nuevo Derecho Mercantil, Porrúa, México, 2000.
2. BAUTISTA HERNANDEZ, Marcos, Apuntes de Derecho Procesal Electoral, sin ed., sin Ed., México-D.F.-C.U., febrero de 2010.
3. BAUTISTA HERNANDEZ, Marcos, Apuntes de Amparo, sin ed., sin Ed., México-D.F.-C.U., septiembre de 2008.
4. BAUTISTA HERNANDEZ, Marcos, Apuntes Derecho Empresarial, sin ed., sin Ed., México-D.F.-C.U., 19 de agosto de 2009.
5. BAUTISTA HERNANDEZ, Marcos, Apuntes de Derecho Bancario y Bursátil, sin ed., sin Ed., México-D.F.-C.U., febrero de 2009.
6. BARRERA GRAF, Jorge, Instituciones de Derecho Mercantil, primera edición, 3ª reimpresión, Porrúa, México, 1999.
7. CERVANTES AHUMADA, Raúl, Derecho Mercantil, segunda edición, Porrúa, México, 2002.
8. CHIAVENATO, Idalberto, Introducción a la teoría general de la administración, 7a. ed., Tr. DE LA FUENTE CHAVEZ, Carmen Leonor y MONTAÑO SERRANO, Elizabeth Lidia, McGraw-Hill Interamericana, México, 2004.
9. DIAZ BRAVO, Arturo, Derecho Mercantil, cuarta edición, Iure editores, México, 2011.
10. DE PINA VARA, Rafael, Elementos de Derecho Mercantil Mexicano, vigésimo novena edición, Porrúa, México, 2003.
11. DE J. TENA, Felipe, Derecho Mercantil Mexicano, T. I., México, 1938.
12. DE ESTRELLA GUTIERREZ, Messina, La responsabilidad civil en la era tecnológica, tendencias y prospectiva, Abeledo Perrot, Argentina-Buenos Aires, 1997.
13. FAYOL Henry, Administración General e industrial, decimocuarta edición, Editorial Librería El Ateneo, Argentina-Buenos Aires, 1987.

14. GARCIA CUERVO, Álvaro (director), et al., Introducción a la Administración de Empresas, tercera edición, Civitas, España-Madrid, 1999.

15. KURI BREÑA ROMERO DE TERREROS, Daniel, Intento de definición de Acto de Comercio, de Empresa Mercantil y de Comerciante, en relación con el proyecto del libro primero del Código de Comercio, Editorial Jus, México, 1954.

16. LANGLE Y RUBIO, Emilio, Manual de Derecho Mercantil Español, T. II., Bosch Casa Editorial, España-Barcelona, 1954.

17. MANTILLA MOLINA, Roberto L, Derecho Mercantil, 29ª edición, séptima reimpresión, Porrúa, México, 1993.

18. PAZOS, Luis, Ciencia y Teoría Económica, primera edición, vigésimo quinta impresión, Editorial Diana, México, 1976.

19. QUINTANA ADRIANO, ELVIA ARCELIA, Ciencia del Derecho Mercantil, "Teoría, Doctrina e Instituciones", Porrúa-UNAM, México, 2002.

20. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Joaquín, Derecho Mercantil, vigésimo quinta edición, Porrúa, México, 2001.

21. ROCCO, Alfredo, Principios de Derecho Mercantil, Editora Nacional, México, 1960.

22. RABIELA ARELLANO, Sergio, Lineamientos de Derecho Comercial Empresarial, Flores Editor y Distribuidor, México, 2012.

23.- RANGEL MEDINA, David, Derecho Intelectual, Mc Graw-Hill-UNAM, México, 1998.

24. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Historia del Derecho Mexicano, décimo cuarta edición, Porrúa, México, 2009.

25. SILVA SILVA, Jorge Alberto (coord.) Estudios sobre lex mercatoria "una realidad internacional", UNAM-IIJ, México-D.F., 2006.

26. VIVANTE, Cesar, Derecho Mercantil, La España Moderna, España, sin fecha.

27. ZAMORA Y VALENCIA, Miguel Ángel, Contratos Civiles, décima tercera edición, Porrúa, México, 2012.

28. ZARKÍN CORTÉS, Sergio Salomón, Derecho Corporativo, Porrúa, México, 2003.

## LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley Federal sobre Metrología y Normalización
3. Código de Comercio
4. Ley Federal del Trabajo
5. Ley General de Sociedades Mercantiles
6. Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones
7. Código Fiscal de la Federación
8. Ley Federal de Competencia Económica
9. Ley de Concursos Mercantiles
10. Código Civil
11. Ley de Propiedad Industrial
12. Ley para las Marcas
13. Ley Federal de Derechos de Autor
14. Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
15. Ley General de Sociedades Cooperativas
16. Ley General de Instituciones de Seguros.

## PAGINAS ELECTRONICAS

- 1.- <http://dle.rae.es/?id=CGv2o6x>
- 2.- <http://dle.rae.es/?id=bBV63BI>
- 3.- <http://bit.ly/1qRxr9k>
- 4.- <http://bit.ly/1Kt4rhz>
- 5.- <http://bit.ly/1VVSNPY>
- 6.- <http://dle.rae.es/?id=EPQzi07>
- 7.- <http://dle.rae.es/?id=EPVwpUD>
- 8.- <http://dle.rae.es/?id=Lgx0cfV>
- 9.- <http://bit.ly/1orx5Fo>
- 10.- <http://bit.ly/1TpbJUX>

11.- <http://bit.ly/20zBrGC>

12.- <http://bit.ly/1iOxAF4>

13.- <http://bit.ly/1KYicEQ>

## CAPITULO II

### EL MUNICIPIO

1.- Aristóteles, La Política, segunda edición, Ediciones Gernika, México, 2006.

2.- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, Derecho Municipal, primera reimpre-  
sión, Oxford, México, 2009.

3.- ADAME GARCIA, Jorge Carlos, El Derecho Municipal en México, “El  
municipio base fundamental del federalismo en México”, Porrúa, México, 2009.

4.- ACOSTA ROMERO, Miguel, AZUELA GUITRÓN, Mariano et al., La  
Reforma Municipal en la Constitución, segunda edición, Porrúa, México, 1986.

5.- BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, T.I., sexta edición, La Ley,  
Argentina-Buenos Aires, 1964.

6.- BAUTISTA HERNANDEZ, Marcos, Apuntes de Derecho Procesal Elec-  
toral, sin ed., sin Ed., México-D.F.-C.U., febrero de 2010.

7.- BAUTISTA HERNANDEZ, Marcos, Apuntes de Amparo, sin ed., sin  
Ed., México-D.F.-C.U., agosto de 2008.

8.- BAUTISTA HERNÁNDEZ, Marcos, Propuesta de Coordinación Distrito  
Local XXVIII Estado de México, sin ed., sin Ed, México, 2014.

9.- BAUTISTA HERNÁNDEZ, Marcos, Modelo de Proyecto de Gobierno  
Municipal, sin ed., sin Ed., México, 2014.

10.- CARMONA ROMAY, Adriano. G, Programa de Gobierno Municipal,  
Editorial Librería Martí, Cuba-La Habana, 1950.

11.- GARCIA OVIEDO, Carlos y MARTINEZ USEROS, Enrique, Derecho  
Administrativo, T. I, 9ª edición, E.I.S.A., México, 1968.

12.- HERNÁNDEZ, Antonio María, Derecho Municipal, segunda edición,  
Depalma, Argentina-Buenos Aires, 1997.

13.- KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho y del Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008.

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

15.- NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, tercera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

16.- QUINTANA ROLDÁN, Carlos Fernando, Derecho Municipal, décima edición, Porrúa, México, 2005.

17.- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, El Municipio, novena edición, Porrúa, México, 2009.

18.- VALENCIA CARMONA, Salvador, Derecho Municipal, Porrúa-UNAM. IIJ, México, 2003.

19.- ZAMORA Y VALENCIA, Miguel Ángel, Contratos Civiles, décima tercera edición, Porrúa, México, 2012.

## **LEGISLACIÓN**

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Código Financiero del Estado de México y Municipios.
- 3.- Ley de Coordinación Fiscal.
- 4.- Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.
- 5.- Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato.
- 6.- Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.
- 7.- Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.
- 8.- Ley Orgánica Municipal del Estado de México
- 9.- Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.
- 10.- Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.
- 11.- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.
- 12.- Ley de Planeación.
- 13.- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

## PAGINAS ELECTRÓNICAS

- 1.- <http://bit.ly/1Qwo05u>
- 2.- <http://bit.ly/1ppNLO8>
- 3.- <http://bit.ly/1XRWBjo>
- 4.- <http://bit.ly/1LMxLdN>
- 5.- <http://dle.rae.es/?id=0mFIScm>
- 6.- <http://bit.ly/1TiPIhl>
- 7.- <http://dle.rae.es/?id=JAOmd4s>
- 8.- <http://dle.rae.es/?id=JAQijnd>
- 9.- <http://bit.ly/1TMH7Nd>
- 10.- <http://bit.ly/1LRiLLS>
- 11.- <http://bit.ly/21xWYVY>
- 12.- <http://bit.ly/1QHKaAV>

## CAPITULO III

### GESTIÓN MUNICIPAL “UN MODELO ADMINISTRATIVO EMPRESARIAL”

- 1.- BAUTISTA HERNANDEZ, Marcos, Apuntes de Derecho Bancario y Bursátil, sin ed., sin Ed., México-D.F.-C.U., 2009.
- 2.- BAUTISTA HERNÁNDEZ, Marcos, Propuesta de Coordinación Distrito Local XXVIII Estado de México, sin ed., sin Ed, México, 2014.
- 3.- BAUTISTA HERNÁNDEZ, Marcos, Modelo de Proyecto de Gobierno Municipal, sin ed., sin Ed., México, 2014.
- 4.- CABRERO MENDOZA, Enrique, La Nueva Gestión Municipal. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.
- 5.- MAYER SERRA, Carlos Elizondo, Por eso estamos como estamos, “la economía política de un crecimiento mediocre”, segunda edición, Debolsillo, Random House Mondadori, México, 2013.



6.- OPPENHEIMER, Andrés, Crear o Morir, “La esperanza de América Latina y las cinco claves de la innovación”, Tercera reimpresión, Penguin Random House Grupo Editorial, México, 2015.

7.- STIGLITZ, Joseph, La Economía del Sector Público, 3ª Edición, Tr. RABASCO, Ma. Esther y TOHARIA, Luis, Antoni Bosch editor, España-Barcelona, 2002.

### PAGINAS ELECTRÓNICAS

- 1.- <http://bit.ly/217gLLF>
- 2.- <http://bit.ly/217iyQX>
- 3.- <http://bit.ly/1mOe63g>
- 4.- <http://bit.ly/1T04Hri>
- 5.- <http://bit.ly/1BWYT9y>
- 6.- <http://bit.ly/1oCyTfo>
- 7.- <http://bit.ly/1Qa9pAb>
- 8.- <http://bit.ly/1OROIDG>
- 9.- <http://bit.ly/1RZECXZ>
- 10.- <http://bit.ly/1Joxq1D>
- 11.- <http://bit.ly/1CEFrdb>
- 12.- <http://bit.ly/1oYmg9d>
- 13.- <http://bit.ly/1mVSISy>
- 14.- <http://bit.ly/1GC7j2S>
- 15.- <http://bit.ly/1MnuuH7>
- 16.- <http://bit.ly/1TEBrWS>
- 17.- <http://bit.ly/1mWmoJM>

### OTROS

1.- Copia de la constancia de mayoría que acredita a Valentín González Bautista como presidente municipal constitucional de Nezahualcóyotl, Estado de México. Documento proporcionado por Valentín González Bautista.

**CAPITULO IV****ANÁLISIS ECONÓMICO Y POLÍTICO ACTUAL**

- 1.- BASAVE, Agustín, Artículos del Dr. Basave, sin ed., sin Ed., México, 2014.
- 2.- BAUTISTA HERNANDEZ, Marcos, Apuntes de Derecho Procesal Electoral, sin ed., sin Ed, México-D.F.-C.U., 2010.
- 3.- CASTAN TOBEÑAS, José, et al., Sistemas Jurídicos Contemporáneos, Abeledo-Perrot, Argentina-Buenos Aires, 2000.
- 4.- DEV JAGER, Rama y ORTIZ, Rafael, Pasión de Gigantes, Selector, México, 1999.
- 5.- GUZMAN VALENCIA, Juan Francisco, Estrategias políticas para ganar una campaña municipal, sin ed., sin Ed., México, 2012.
- 6.- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Filosofía del Derecho, décima tercera edición, Porrúa, México, 2002.
- 7.- LOAIZA GALLÓN, Hernando, Estado Gobierno y Gerencia Publica, Universidad Santo Tomas, Colombia-Bogotá, 2004.
- 8.- MAYER SERRA, Carlos Elizondo, Por eso estamos como estamos, “La economía política de un crecimiento mediocre”, segunda edición, Debolsillo, Random House Mondadori, México, 2013.
- 9.- OPPENHEIMER, Andrés, Cuentos Chinos, “El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina”, Random House Mondadori, México, 2006.
- 10.- OPPENHEIMER, Andrés, Basta de historias, “La obsesión latinoamericana con el pasado y las 12 claves del futuro” Random House Mondadori, México, 2010.
- 11.- PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos, Doce Tesis sobre la Política, primera reimpresión, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2008.
- 12.- SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, Sistemas Jurídicos Contemporáneos, 13<sup>a</sup>. ed., Porrúa, México, 2011.

**PÁGINAS ELECTRÓNICAS**

- 1.- <http://bit.ly/1H9mSj3>
- 2.- <http://bit.ly/1dFoTMG>
- 3.- <http://bit.ly/1RnrwSf>
- 4.- <http://dle.rae.es/?id=JFCXg0Z>
- 5.- <http://dle.rae.es/?id=7KCG1Bg>
- 6.- <http://dle.rae.es/?id=NEML1xB>
- 7.- <http://dle.rae.es/?id=QOIXLtd>
- 8.- <http://bit.ly/1QyokzP>
- 9.- <http://dle.rae.es/?id=A0rd5WL>
- 10.- <http://bit.ly/1DLW8tK>
- 11.- <http://dle.rae.es/?id=E1DQbbW>
- 12.- <http://bit.ly/1LcRHLT>
- 13.- <http://bit.ly/1TGotb5>
- 14.- <http://bit.ly/QFzNGD>
- 15.- <http://bit.ly/1Ro1q1e>
- 16.- <http://bit.ly/IVK6IS>
- 17.- <http://eluni.mx/1OvQjPt>
- 18.- <http://bit.ly/1XNL2tE>
- 19.- <http://bit.ly/1RoMa49>
- 20.- <http://bit.ly/21srrkH>
- 21.- <http://bit.ly/17J4umU>
- 22.- <http://bit.ly/1AxsUvC>
- 23.- <http://bit.ly/1p6cKGm>
- 24.- <http://bit.ly/1TGtqAH>
- 25.- <http://bit.ly/21svsWi>
- 26.- <http://bit.ly/1KMiizJ>
- 27.- <http://bit.ly/1RoUpGg>
- 28.- <http://bit.ly/1mYHjMv>
- 29.- <http://dle.rae.es/?id=C9NX1Wr>
- 30.- <http://bit.ly/21slkMa>

- 31.- <http://bit.ly/1FzyvFw>
- 32.- <http://bit.ly/1p6FHSp>
- 33.- <http://bit.ly/20X5PL6>
- 34.- <http://bit.ly/1rOJOBi>
- 35.- <http://bit.ly/1SXoEyC>
- 36.- <http://bit.ly/24rqnA8>
- 37.- <http://bit.ly/1SXqWxR>
- 38.- <http://bit.ly/1H3G2fk>
- 39.- <http://bit.ly/1Ql1DiY>
- 40.- <http://bit.ly/1Q4K7SH>
- 41.- <http://bit.ly/20qpPLe>
- 42.- <http://bit.ly/1VHrJ3S>
- 43.- <http://bit.ly/1DII2HV>
- 44.- <http://bit.ly/1BPzeQv>
- 45.- <http://bit.ly/1PO8ghU>
- 46.- <http://bit.ly/1Rrbt5G>
- 47.- <http://bit.ly/1Dn7rWq>
- 48.- <http://bit.ly/1bmfyl9>
- 49.- <http://bit.ly/1UnmyHJ>
- 50.- <http://bit.ly/1OdRDJK>
- 51.- <http://eluni.mx/1THFKk5>
- 52.- <http://cnn.it/1parvb6>
- 53.- <http://bit.ly/19ljNSM>
- 54.- <http://bit.ly/1z0nW4n>
- 55.- <http://bit.ly/1VAD1sd>
- 56.- <http://bit.ly/1QJIDBP>

## DIARIOS FISICOS

1.- SALAZAR, Oswaldo, "Que el ejército asuma la seguridad de Morelos, piden diputados del PRI", La Jornada Morelos, México, 15 de Agosto de 2013, pág. 5.

## REVISTAS FISICAS

1.- CAMACHO SOLIS, Manuel, punto sobre la izquierda, número 3, México, mayo 2012.

2.- C. BACA, Pedro, “Lula Da Silva aconseja al nuevo gobierno mexicano”, Revista Contenido, mensual, número 593, Hoy y Aquí, Editorial Contenido, México, noviembre de 2012.

3.- MEDINA, Alejandro y OSTOS, Mario, “La izquierda y el camino hacia 2018”, Revista Contenido, mensual, número 593, Hoy y Aquí, Editorial Contenido, México, noviembre de 2012.

4.- ORTEGA MARTÍNEZ, Jesús, punto sobre la izquierda, número 3, México, mayo 2012.

5.- REDACCIÓN, “Lideres, Muhammad Yunus”, Revista Poder y Negocios, catorcenal, Año 3, Edición No 01, Portada, Zoom Media Mexicana, México, 2 de enero de 2007.

6.- VILLASANA DÁVILA, Jaime, “Sin evaluar resultados se gobierna a ciegas”, Revista AR, mensual, número 12, Perfiles, AR, México, abril de 2012.

## OTROS

1.- Opinión de Isabel Martínez, activista social en el estado de México, 15 de agosto de 2012. 03:10 P.M.



## OFICIO DE AUTORIZACIÓN



### FACULTAD DE DERECHO SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

**DR. ISIDRO AVILA MARTINEZ.**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION ESCOLAR**  
**DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**P R E S E N T E.**

El alumno: **MARCOS BAUTISTA HERNANDEZ**, con número de cuenta: **405083851**, realizó bajo la supervisión de este Seminario el trabajo titulado **"EL MUNICIPIO-EMPRESA"**, con la asesoría del DR. JORGE ZALDIVAR VAZQUEZ, que presentará como tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El mencionado asesor nos comunica que el trabajo realizado por dicho alumno reúne los requisitos reglamentarios aplicables, para los efectos de su aprobación formal.

En vista de lo anterior, comunico a usted que el trabajo de referencia puede ser sometido a la consideración del H. Jurado que habrá de calificarlo.

Por sesión del día 3 de febrero de 1998 del Consejo de Directores de Seminario se acordó incluir en el oficio de aprobación de tesis la siguiente leyenda que se hace del conocimiento del sustentante:

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

Atentamente,  
**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU".**  
Ciudad Universitaria, a 04 de mayo de 2016.

**DR. ALBERTO FABIAN MONDRAGON PEDRERO.**  
**DIRECTOR**

c.c.p. Secretaría General de la Facultad de Derecho.  
c.c.p. Archivo Seminario.  
c.c.p. Alumno.  
AFMP/\*csv.

