

Aportes a la legislación municipal, Congresos locales de cara a la reforma del artículo 115 constitucional.

Autor: Dr. Juan Manuel Rodríguez Valadez¹
Coautores: Dr. Rafael Rodríguez Rodríguez²
Dra. Liliana Vélez Rodríguez³
Dra. Viridiana Reina de Luna⁴
Dr. Juan Manuel Reyes Cardona⁵

Resumen: Los Congresos locales de las entidades federativas, han legislado de manera diversa la cuestión municipal, reflejando las posturas ideológicas y jurídicas sobre el municipio; así como las formas de gobierno y participación ciudadana.

Abstract: The local Congresses of the federal entities have legislated the municipal issue in a diverse manner, reflecting the ideological and legal positions on the municipality; as well as the forms of government and citizen participation.

Palabras Clave: Constitución, Municipio, Ayuntamiento, soberanía local, participación ciudadana, Congreso del Estado, reformas, adiciones y reglamentación municipal.

Con agradecimiento a la *Comisión de Presupuesto y Asuntos Municipales de la H. Legislatura del Estado de Sonora*, y en especial a su Diputada presidenta la Profesora **Rebeca Silva Gallardo**, por su amable invitación al foro *Encuentro de Comisiones de Asuntos Municipales de México*, en San Carlos Nuevo Guaymas, Sonora el 17 y 18 de 2023.

I. Introducción

¹ Licenciado en Derecho y Maestro en Docencia por la Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Doctor en Administración Pública por el Instituto Internacional del Derecho y el Estado, campus Zacatecas. Profesor Investigador; integrante del Cuerpo Académico en formación “*Ciudadanía e Instituciones Jurídicas*” de la UAZ. Actualmente Defensor Presidente en la Defensoría de los Derechos de los Universitarios.

² Doctor en Derechos Humanos por la Universidad Complutense de Madrid, España, abogado postulante, docente en la Unidad Académica de Derecho. Miembro del Cuerpo Académico en construcción “*Ciudadanía e Instituciones Jurídicas*” UAZ.

³ Doctora en Derecho por el Instituto Internacional del Estado y el Derecho, docente en la Unidad Académica de Derecho. Miembro del Cuerpo Académico en construcción “*Ciudadanía e Instituciones Jurídicas*” UAZ.

⁴ Doctora por la Universidad Autónoma de Coahuila, docente en la Unidad Académica de Derecho. Miembro del Cuerpo Académico en construcción “*Ciudadanía e Instituciones Jurídicas*” UAZ.

⁵ Doctor en Derechos Administrativo por el Instituto Internacional del Estado y el Derecho, abogado postulante, docente en la Unidad Académica de Derecho. Miembro del Cuerpo Académico en construcción “*Ciudadanía e Instituciones Jurídicas*” UAZ.

La Constitución federal, más allá de ser el elemento que configura el ser del Estado y la Sociedad, deviene de pugnas y proyectos de nación que confluyeron en su promulgación en 1917. Como ideario político social, es y ha sido correspondiente a las ideas de diversos sistemas de pensamiento e innovaciones teóricas experimentadas a lo largo de los años.

√ La Constitución de 1917 resultó de la herencia inmediata del federalismo de 1857 y las visiones de poder anteriores al mismo.

√ El texto del '17 ensalzó la figura del presidente de la República y, de forma indirecta, contribuyó a perpetuar un elemento que ha permanecido invariable a lo largo de los años: la centralización.

El Diccionario Jurídico de los Grandes Juristas: define por reforma, como “*Acción y efecto de reformar o reformarse. Lo que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en alguna cosa*”.⁶ Y reforma municipal, a las modificaciones constitucionales introducidas en las bases jurídicas de la organización municipal. Por municipio podemos entender, a la forma de organización política celular de nuestro sistema federal, que cuenta con un gobierno propio, electo democrática, plural y popularmente; con un territorio, una población, personalidad jurídica y patrimonio propios.

El gobierno local es el que mejor refleja los patrones de convivencia política de una determinada sociedad. *En la administración municipal se reproducen tanto las virtudes como los vicios de la sociedad que lo envuelve y para la que gobierna.*⁷ La mayoría de esfuerzos para fortalecer a los gobiernos locales, han partido de vigorizar la gestión administrativa y de gestión, o por lo menos esa ha sido la intención.⁸ Pero la realidad se impone frente a dichos actos que dubitativos y sin auténtico compromiso, se traducen en: *reforma, pero no cambio* (en otras palabras, *la alegría de fingir*).

El presidencialismo del siglo XX, mediante el ejercicio de sus facultades constitucionales, se transformó en el eje articulador, no sólo del poder, sino de la política y sus formas de practicarla. Así, los regímenes posrevolucionarios se edificarían en torno a un modelo presidencial que funcionó como factor de unidad, cohesión y articulación de un sistema que comenzaba a edificar el ideario de años anteriores. Si en el texto constitucional se implantó una forma de gobierno Republicano y Federal, en la práctica la herencia de vicios y deformaciones generados por siglos de centralización, continuaron existiendo y permeando las estructuras de la vida política y social.

Debemos asumir más allá de la teoría que concibió en el Municipio erigirse en célula originaria, espacio de libertades públicas y cuna de la democracia deliberativa, donde figuras como la asamblea popular florecerían sin censura; pero en realidad, *el trayecto del siglo pasado evidenció que el centralismo del poder político, prácticamente fue la condición necesaria para*

⁶ *Gran Diccionario de los Grandes Juristas. Con aforismos, latinejos y máximas reglas jurídicas.* Editores Libros Técnicos. México, 1999. p. 943

⁷ MEZA D, Oliver. *Democracia y gobiernos municipales en México.* INE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 39. México, 2017. P. 12

⁸ HUERTA CUERVO, Rocío. “Evolución del municipio mexicano y sus ayuntamientos (Una perspectiva organizacional)”. p. 251, en RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita de Jesús. *500 años del Municipio en México (perspectivas multidisciplinarias).* Universidad de Guanajuato. México, 2019. Debiéramos contestarnos las interrogantes que nos plantea en esa página.

profundizar la construcción de un nacionalismo que aún está en proceso de ser completado, donde el Municipio estuvo sujeto a las pretensiones políticas impuestas por la tradición central.

No resulta extraño comprender por qué, durante el siglo XX, surgió una burocratización extensa de la administración pública; ligados a un sinnúmero de procesos políticos y programas horizontales que poco tenían que ver con el espíritu federal de la Constitución.

El problema de la descentralización no se plantea en todos lados en los mismos términos, y es indispensable situarlo cada vez más en el ambiente social y en la época histórica en los que se encuentra y concreta la realización.

II. principios generales sobre centralización:

Para abordar el tema, debe considerarse detallar y aclarar las facultades y atribuciones constitucionales de los municipios, que permitirá delimitar a la institución vecinal.⁹

- La centralización es un proceso histórico siempre en oposición a la descentralización, que es esencia del federalismo. La centralización impregna todos los niveles en los que se estructura una sociedad: política, cultura, economía y aún la psicología misma de los individuos.
- La normatividad jurídica vigente a lo largo de los años en nuestro país, conforma una serie de intentos para adecuar, en los diversos momentos históricos, la descentralización como fórmula para solucionar desequilibrios generados por la centralización en aquellos momentos concretos.

A la esfera municipal, se le otorgan y a la vez se le restan facultades, autoridad y respeto a su autonomía:

*“doble capacidad (potestad) de decidir tanto normativamente (dictar normas con rango y valor de reglamentos), como mediante resoluciones de supuestos concretos (dictar actos administrativos). Pero está implícita en ella también la potestad de autoorganización, es decir, el poder de determinar y configurar su estructura de gobierno y administración, tanto directa, como indirecta o instrumental, así como también el de articular la intervención local en la vida económica y el de determinar —junto con otras administraciones— las estructuras derivadas de la cooperación en el ámbito de las tareas comunes o compartidas por todas ellas”.*¹⁰

Dos de las reformas más importantes en el México contemporáneo, la de 1999 al artículo 115 constitucional, que permitió que los municipios tuvieran mejoras, aunque la realidad nos

⁹ Son base para este estudio, los artículos de José Rodolfo Arturo Vega Hernández “*El municipio en la reforma del estado federal*” en GAMIZ PARRAL, Máximo N. (et alii) *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma de estado*. UNAM. México, 2005. pp. 333-362; así como el artículo de RODRÍGUEZ WALLENIUS, Carlos. “*La agenda ciudadana municipalista y la reforma del estado*” publicado por la Unidad Xochimilco de la Universidad Autónoma Metropolitana en el 2008. Y la obra de SERNA DE LA GARZA. *Perspectivas actuales del federalismo mexicano: leyes, políticas públicas y entorno social*. IJ-UNAM. México, 2022.

¹⁰ Véase PAREJO ALFONSO, Luciano, “*La potestad de autoorganización de la administración local*”, *La organización municipal*, Documentación Administrativa 228, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, octubre-diciembre de 1991.

demuestra que en el camino de la descentralización sigue siendo muy lejano, y como lo señala Faya Viesca, *debiera verificarse a favor de los municipios una verdadera y concreta competencia constitucional que reconozca al municipio su calidad de orden de gobierno. Con una autonomía municipal, que constituye un tema sine qua non para hablar de una reforma que trascienda a nivel constitucional en el municipio.*¹¹

Podemos afirmar, que ninguno de los problemas por los que atraviesa el país, será resuelto satisfactoriamente y en beneficio de la sociedad, sin la participación activa de las comunidades y sus gobiernos municipales. El Congreso de la Unión tiene la responsabilidad de construir una ingeniería constitucional que funja como respaldo jurídico que genere el desarrollo y fortalecimiento de la institución municipal de México, iniciando por incorporarlo y hacerlo parte del Pacto Federal.

Los últimos 30 años del siglo XX y 20 del siglo XXI han sido escenario de tres periodos de luchas ciudadanas de gran importancia para la transformación del sistema político mexicano. El primero, de la década de los 70 y se extendió hasta 1987, llamado por algunos autores “*la insurrección municipal*”. El segundo inicia en 1988 con el movimiento electoral cardenista y termina en el año 2000 con la consumación de la alternancia partidaria en todos los niveles de gobierno.¹² Y en este sexenio con AMLO, sin parangón alguno ha cambiado la política pública y realidad mexicana. Son evidentes las transformaciones que ha vivido nuestro país:

1). Mayor pluralidad y participación política. *No obstante, es evidente la necesidad de construir nuevos equilibrios entre competencias y atribuciones de los tres órdenes de gobierno, con base en el análisis de los marcos jurídicos que sustentan el pacto federal.*

2). Se pugna por la consolidación del equilibrio entre poderes, *en la revisión de la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno y en la construcción de una coordinación fiscal más efectiva, que sólo así podrá detonar el potencial de las regiones y municipios de nuestro país y mejorar su contribución al desarrollo nacional.*

3). Los ciudadanos reconocen que los gobiernos municipales no cuentan con las atribuciones y recursos necesarios para responder eficazmente a los requerimientos económicos, políticos y sociales de sus comunidades. *Aunado al evidente incremento que demanda la ciudadanía de servicios básicos* (agua, alcantarillado, calles, banquetas, electrificación) que son paupérrimos y de retroactiva exigencia que evidencian las condiciones de marginación y pobreza persistentes.

El régimen de partido hegemónico se vio obligado a impulsar tanto una reforma electoral en 1977, como reformas municipales en 1983 y 1999. Estas modificaciones retoman algunas de las demandas planteadas en las luchas y movilizaciones locales.

¹¹ Jacinto Faya Viesca, (1941- 2013) Licenciado en derecho, nació un 24 de noviembre de 1941 en la ciudad de Torreón Coahuila. Notario público en Torreón Coahuila, quien insistió en la necesidad de una reforma constitucional integral que reconociera y fortaleciera a los municipios; se registra dicha propuesta en FAYA VIESCA, Jacinto. “*La reforma constitucional del nuevo federalismo*”. Cuadernos de divulgación de la cultura política y administrativa, núm. 1, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España. Querétaro, 1996.

¹² LÓPEZ MONJARDÍN, Adriana, “*Los ciudadanos excluidos, la agenda pendiente en los municipios rurales*” en Luciano Concheiro, Diego, Roberto y Couturier, Patricia (coords) Políticas públicas para el desarrollo rural. Juan Pablos y UAM-X. México, 2004, p. 316.

El régimen da un respiro al sistema político, abre canales y espacios de participación a las élites, es decir, le da gobernabilidad, pero no se transforma. No son necesariamente la ineficiencia, la incertidumbre o los altos costos de transacción los que impulsan los cambios de las instituciones y leyes, sino la disputa que establecen los diferentes actores por imponer “*el principio de dominación dominante*” con base en sus intereses y proyectos de sociedad, los cuales modifican la estructura de intereses, actividades y normas que dan vida a las instituciones.

Para algunos analistas políticos, esta alternancia significaba el arribo a la “*transición hacia un régimen más democrático*” bajo el supuesto de que un triunfo opositor eliminaba el control que ejercía el ejecutivo federal sobre el conjunto de relaciones políticas, lo que era una parte medular del sistema de dominación del régimen de partido hegemónico y uno de los impedimentos fundamentales para democratizar al país.

AMLO ha generado un cisma político y traído nuevos paradigmas cuyos efectos aún no se vislumbran del todo. Quedan tópicos como modelo federal, soberanías locales y modelo municipal pendiente.

El 115 constitucional ha tenido 15 reformas hasta la actualidad, las dos más significativas, la de 1983 que consideró al municipio como un orden encargado de la “*administración*”; y la reforma de 1999 que modificó esa situación¹³, al asignar al municipio la función de “*gobernar*” y no ya de “*administrar*”.

REFORMA¹⁴	Diario Oficial	Contenido
Primera	20 de agosto de 1928	Consignó nuevas reglas para la elección de los diputados locales en proporción a la población de las Entidades.
Segunda	29 de abril de 1933	Instauró la no-reelección inmediata a todos los miembros del Ayuntamiento que sean elegidos directamente, como el presidente municipal, los regidores y el síndico, para un periodo inmediato.
Tercera	8 de enero de 1943	Esta reforma instituyó el voto femenino para las elecciones municipales
Cuarta	12 de febrero 1947	Otórgo a la mujer la condición de ciudadana con todos sus derechos políticos en el ámbito municipal
Quinta	17 de octubre 1953	asignara plenos poderes políticos a la Mujer mexicana, para que pudiera votar y ser votada en las elecciones federales
Sexta	6 de febrero de 1976	A partir de esta reforma, tendrían facultad de intervenir en la planeación urbana
Séptima	6 de diciembre 1977	Reforma vital para el pluralismo político dentro de los municipios, que por primera vez existirán regidores de oposición dentro de los Ayuntamientos, y se dio paso a que los partidos de

¹³ SERNA DE LA GARZA, José María. *Perspectivas actuales del federalismo mexicano: leyes, políticas públicas y entorno social*. UNAM/IIJ. México, 2022. P. 117

¹⁴ VALENCIA CARMONA, Salvador. *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*. Secretaría de Cultura/Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INHERM). México, 2017. Pp. 94-104

		oposición ganaran espacios políticos y se enriquezcan las decisiones de los Ayuntamientos.
Octava	3 de febrero de 1983	Se elevaron a rango constitucional los servicios que el municipio debía prestar; se otorgaron facultades a los congresos de los estados para decretar desaparecidos o suspendidos los Ayuntamientos; se otorgaron facultades en materia ecológica; creación de empresas paramunicipales;
Novena	17 de marzo de 1987	Se otorgó la representación proporcional sin requisitos poblacionales; en el artículo 116: estableció la instauración de Tribunales de lo Contencioso Administrativo expedir leyes laborales que regulasen las relaciones entre el gobierno del estado y sus municipios con los trabajadores o servidores públicos y cuando lo consideren la federación o el estado, podrán asumir la prestación de los servicios públicos del municipio.
Décima	23 de diciembre 1999	Reconocimiento del municipio como un nivel de gobierno. Ampliación y precisión de servicios públicos municipales, materia de empréstitos, entre otras más.
Décima primera	14 de agosto de 2001	Reconoce la composición pluricultural de la nación, se contempló la definición legal de pueblo y comunidad; así como del municipio indígena.
Duodécima	18 de junio de 2008	Fracción VIII: La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella 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.
Décimo tercera	24 agosto 2009	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.
Décimo cuarta	10 de febrero 2014	Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años.
Décimo quinta	19 enero 2016	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 las entidades federativas o los

		Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares.
--	--	--

Cuadro elaborado con información del INAFED

A la luz de la reforma municipal de 1983, dio un impulso no sólo desde el marco jurídico, sino desde las distintas facultades que le propuso como factor del desarrollo regional, y dándole sentido, dirección y substancia a la descentralización, *no como una imposición central, sino como una práctica cotidiana de la vida, que emerge lentamente desde la sociedad y para ella*. Sin embargo, otorgó facultades a los Congresos de los Estados para la desaparición o suspensión de total o parcial de Ayuntamientos, y para suspender o revocar el mandato de algunos de sus miembros, siempre y cuando hubiesen sido “oídos” por el Congreso Local, el cual decide por dos terceras partes de los votos la desaparición de los Ayuntamientos, y en caso de que ésta suceda, designará un Consejo Municipal integrado por los vecinos del municipio.¹⁵ Consideró al municipio como un orden encargado de la “administración” de su correspondiente ámbito territorial y de la población que en él habita. Como se sabe, la reforma de 1999 modificó esta situación, al asignar al municipio la función de “gobernar” y no ya de “administrar” el territorio y la población respectivos.

En 1999 se acrecentó en las atribuciones municipales, pero quedó limitada en crear ese nuevo nivel de gobierno autónomo, dado que persistió, en dejar a los municipios en manos de los Estados.

Dato significativo en la historia del municipio, se puede encontrar en la propuesta que buscaba hacerlo partícipe de la soberanía popular, que desde 1922 en la **Unión Nacional de Ayuntamientos** así lo propuso, que se reformara los artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁶

En la fracción segunda del 115 en el 99, se le añadió la libre disposición de los bienes municipales cuando: *“los municipios están investidos de personalidad jurídica, y manejarán su patrimonio conforme a la ley”*. Se les asigna competencia reglamentaria a los Ayuntamientos para ordenar lo relativo al bando de policía y buen gobierno y todas las demás competencias que en esta misma reforma le asignarán la fracción III y que son las siguientes áreas: *“Agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abastos, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y las demás que las legislaturas de los estados según las condiciones socio-económicas y financiero-administrativas de los municipios”*.¹⁷

La vaguedad constitucional con la que se encontraban regulados los servicios públicos competencia de los municipios y la incapacidad de algunos Ayuntamientos de prestarlos originó que muchos de estos servicios fueran absorbidos por el gobierno estatal o por el federal. Con las modificaciones del 23 de diciembre de 1999 al artículo 115, *encontramos una ambiciosa reforma y adición sin precedente en la historia del artículo 115 para el fortalecimiento legal de los municipios, que viene a concretar y complementar la reforma municipal de 1983; reforma producto de la presión política de la oposición realizada desde los municipios*.¹⁸

¹⁵ TORRES ESTRADA, Pedro. *La autonomía constitucional directa y su garantía de protección*. UNAM, México, 2015. P. 88

¹⁶ SERNA DE LA GARZA, José María. *Perspectivas actuales del federalismo...* Op. Cit. p. 119. También, se pueden consultar algunas de las iniciativas de reforma en: **2º Congreso Nacional de Ayuntamientos**, Iniciativas de los C. C. delegados, Imprenta “Ultramar”, B. Domínguez, 43, México, 1922.

¹⁷ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *El Municipio*. Editorial Porrúa. 9ª edición. México, 2009. p 130

¹⁸ TORRES ESTRADA, Pedro. *La autonomía constitucional directa y su...* Op. Cit. P. 91

En la fracción I del artículo 115 Constitucional, se estableció *que 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.* Se sustituyó el término “*administrar*” por el de “*gobernar*”, este cambio de terminología, fortalece el municipio ya que no es lo mismo tener un órgano de administración a tener un órgano de gobierno, el término administrar es una función relativa al poder ejecutivo, en cambio el concepto gobernar implica las tres funciones la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional.¹⁹

III. expectativas y rompimientos durante el foxismo

El gobierno de Vicente Fox, pretendió una *Reforma del Estado*, y para tal efecto, nombró una *Comisión de Estudios* bajo la coordinación de Porfirio Muñoz Ledo, para integrar diagnósticos y propuestas de temas importantes como *Derechos humanos, Constitución, federalismo, democracia y participación ciudadana y social.* Pero, las contradicciones internas del gabinete, y la falta de decisión política acabaron con los esfuerzos de esta reforma. Los municipios debían optar entre dos opciones:

- 1). Interactuar directamente con la federación o, en su caso,
- 2). Fortalecerse y agruparse entre sí, alcaldes o ayuntamientos, presentando un frente común, como aconteció en la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)²⁰, que pudo coronarse con la Convención Nacional Hacendaria de 2004.

Allí se planteó la reforma de lo federal en primer término, y de lo local —estatal— en segundo lugar, para así acceder a lo municipal. Los puntos básicos para la reforma del Estado consistían:

- a). *Hacer registro de los principales actores de la sociedad y del Estado.*
- b). *Establecer un procedimiento oportuno, certero y seguro para quienes participen en el proceso.*
- c). *Recopilar y aprovechar todas y cada una de las experiencias planteadas.*
- d). *Celebrar una convención nacional o local para la reforma del Estado y del municipio.*

¹⁹ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *El Municipio*. Op. Cit. P. 157

²⁰ Desde 1979, el entonces rector de la Universidad Autónoma de Querétaro, el constitucionalista Guadalupe Ramírez Álvarez, preocupado por el fortalecimiento del gobierno municipal proponía —sujeta a una reforma constitucional— la posibilidad de crear una asociación o federación de municipios, llegando a hablar de una forma de organización política de tercer nivel u orden, que permitiera a la célula política básica —el municipio— tener una presencia de tal envergadura como la que históricamente se le confirió.

e). *Los resolutivos se institucionalicen a través de una reforma o adecuación constitucional.*

f). *La Reforma deberá reunir características: oportunidad, pluralidad, integralidad, incluyente, democrática, institucional y estructural.*

Sin embargo, *prevaleció el conservadurismo que en lo local proponía la gerencia municipal, y una desairada y poco aprovechada Agenda desde lo Local, que dejó al municipio sin modernizar, ni mejorar los aspectos políticos y democráticos locales.* FOX dejó en promesa, la descentralización de recursos y facultades, que comprometió con los estados y municipios, diciendo: *“en lugar de transferir el 20% del presupuesto federal, vamos a llevar la fórmula a 45%”.*

El gobierno federal creó en 2002, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), con el fin *de fomentar la coordinación y articulación de diversas instancias federales con los gobiernos estatales y locales, teniendo como referencia el Programa Especial para un Auténtico Federalismo.*

Otra vertiente de los cambios en el marco jurídico, *dotó de algunas atribuciones y responsabilidades a los ayuntamientos, con la aprobación de dos leyes, la de **Desarrollo Rural Sustentable** y la **Ley General de Desarrollo Social.*** Elevando la promoción del desarrollo rural como política de Estado con un esquema concurrente de participación entre Federación, Estados y municipios. El INDESOL, abrió varias vertientes para financiar proyectos dirigidos a gobiernos municipales, mientras el INAFED tenía, cada vez más restricciones financieras, lo que volvió al INDESOL un referente clave para muchos ayuntamientos. Y al primero lo vulneró, pese a sus loables esfuerzos.

Por su parte, la **Ley General de Desarrollo Social,** *promovió la descentralización de la política social y reconoció que los municipios serían los principales ejecutores de los programas y acciones federales de desarrollo social.* Impulsando a los municipios en sucursales del gobierno federal. Dicha ley, definió un conjunto derechos sociales que el Estado debe proporcionar: *educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente sano, trabajo y seguridad social, y los relativos a la no discriminación* (Artículo 6).

En el marco institucional y normativo del municipio, generaron expectativas en sectores académicos y organizaciones sociales políticas ante la posibilidad de cambios más profundos para la estructura municipal, los mismos sectores dudaron de su eficacia, y controversia con la aprobación de la Ley de Derechos y Culturas Indígenas, presentada al Senado como una de las primeras acciones del gobierno foxista.

IV. construcción de la agenda ciudadana municipalista

La situación del municipio hacia el final del sexenio de Fox mostraba varias dificultades y limitaciones:

l). Pocas atribuciones en materia de promoción del desarrollo (salud, educación, vivienda, medio ambiente) y

II). El carácter subordinado del gobierno municipal en materia de política social respecto a los gobiernos estatales y federales.

Por otro lado, la promoción de la figura del *City Manager*, que, traducido al español, significa **Gerente de la Ciudad**, figura administrativa que desde hace más de 100 años viene generando resultados en Canadá, Chile, Perú, Estados Unidos, Australia, India, Honduras e Inglaterra, entre otros, el PAN trató de implementar en México. *El origen de esta figura se debe a momentos de crisis social, crisis gubernamental y política, que vivieron algunas ciudades del mundo desde hace poco más de un siglo, en las cuales se reclamaba una manera profesional de operar las ciudades.*

*En consecuencia, la operación de los municipios debe ser realizada por "profesionales" que cuenten con las competencias concretas para tales actividades, más allá de la voluntad o experiencia general.*²¹

Como ya lo expresamos, el panismo, promovió esa figura del *Administrador Municipal* que se implementó en Tijuana, B.C. en la Administración Municipal 2001-2004, quedando plasmado en los artículos 6 y 33 al 37 del *Reglamento de la Administración Pública del Ayuntamiento de Tijuana*, aprobado en septiembre del 2002. La siguiente Administración Municipal (2005-2007) lo derogó. La Administración 2008-2010 lo reincorporó para nuevamente ser derogado en (2010-2013) y dar paso a un *Coordinador General de Gabinete*, con menos atribuciones.

El otro caso fue Navolato, Sinaloa, en la administración 2014-2016. A diferencia del caso de Tijuana, en Navolato se incluyó en el reglamento requisitos para ocupar el cargo (artículo 36, del *Reglamento Interno de la Administración Pública*), así como prohibiciones para participar en eventos político-partidistas (artículo 37), *buscando que la figura se mantuviera en el ámbito de lo técnico, tal como lo indica su marco conceptual.*

Ha habido otros municipios como Texcoco, Estado de México, y Ciudad Juárez, Chihuahua, donde se crearon figuras con el nombre de *Gerente Municipal* (2006-2009) y *Administrador de Ciudad* (2015-2018), respectivamente, pero sus atribuciones y perfil no fueron las propias de un *Administrador Municipal*.²² La figura del alcalde Municipal, *herencia árabe en el gobierno comunal sigue arraigado en nuestra tradición política, frente a la figura norteamericana del City Manager*. El Sistema de presidente Municipal y Ayuntamiento, señala Teresita Rendón Huerta:

“Consiste en la realización de la función pública municipal fundamentalmente a través de dos órganos: uno unipersonal, ejecutor

²¹ CORTÉS GARCÍA, Carlos Gerardo. “*Gerencia municipal: medio para disminuir desigualdades en los Ayuntamientos (avance de tesis maestría)*.” Universidad Autónoma de Tamaulipas. 4º Congreso Internacional sobre Efectos de Desigualdad Educativa y Empleos Juveniles Precarios. Noviembre 2019. P. 2

²² Esta figura surgió paulatinamente en los Estados Unidos de América (EUA) como respuesta a las crisis sociales y políticas que vivieron algunas ciudades estadounidenses a finales del siglo XIX. La figura es creada y adoptada por primera vez bajo el esquema actual en Staunton, Virginia, en 1908. Su creación dio lugar a la forma de gobierno Concejo-Gerente y fue una opción más a la entonces existente Alcalde-Concejo (Cabildo), que es muy similar al Ayuntamiento. La primera ciudad en adoptar esta forma de gobierno (Concejo-Gerente) fue Sumter, Carolina del Sur en 1912. Al año siguiente le siguió Westmount, Quebec en Canadá. Disponible en ICMA-ML. *Modelo de iniciativa de reforma a la Ley (o Código) Municipal para dar origen a la figura del Administrador Municipal*. International City Management Association de México A.C. México, 2018. Los municipios que han logrado la experiencia de tener un *City Manager*, son Oaxaca, Oaxaca; Tijuana, Baja California, en 2 ocasiones; la Delegación Miguel Hidalgo, en el Distrito Federal, en dos ocasiones; Texcoco, en el Estado de México; Navolato, en Sinaloa; y Ciudad Juárez, en Chihuahua.

*y directivo, llamado presidente municipal, y otro colegiado, deliberante, preponderantemente legislativo, denominado Ayuntamiento”.*²³

Por su parte, el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, instauró la forma de gobierno federal, composición que se ha puesto en duda en no pocas ocasiones; parte de los problemas del esquema federal, se debe a la descentralización administrativa. Es decir, *se transfieren actividades y toma de decisiones a entes públicos con personalidad jurídica y patrimonio propios, aunque de manera subsecuente se ha promovido una centralización política teniendo al instrumento eficaz para lograrlo en la propia Constitución.* La clara división de competencia entre federación y entidades federativas: *todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas* señala el artículo 124.

Entendiendo que el constitucionalismo local puede erigirse como un camino para el desarrollo democrático del país, *alternativa a partir de la visión de las entidades federativas, que deben omitir el papel de soberanía originaria que subyace en el órgano comunal. Pero el federalismo mexicano, por sui generis, jamás promovió la identidad local como propia, ni a la comuna como partes fundantes del Pacto Federal.*

*El municipio es un producto histórico y no el resultado de una fría construcción doctrinaria, cambiante y diverso a través de la historia. El municipio no responde no ha respondido ni responde a las mismas necesidades de una manera igual y uniforme en las distintas geografías del mundo y en los diversos tiempos históricos. Esta institución es afectada muy sensiblemente, según sea la connotación y el valor que un Estado le otorgue a las cuestiones sociológicas, políticas y jurídicas. Prácticamente, son estos valores los que determinan la concepción política del municipio como una institución histórica.*²⁴

El municipio constituye una comunidad asentada en un territorio. Y en cuanto a comunidad, tiene tradición cultural estructurada: *dotada de la capacidad de generar constructos sociales y políticos para alcanzar sus fines, y además es referente de habitantes, propios y extraños. Es en los espacios locales donde cristalizan las experiencias individuales que abren paso a la acción colectiva para construir un referente social.*²⁵

²³ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa. México, 1985. P. 146

²⁴ FAYA BIESCA, Jacinto. “Visión histórica del municipio como institución política”. En VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo (Coord.). Municipio aspectos políticos y administrativos. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política SC. México, 2002.

²⁵ BAZDRESCH PARADA, Miguel. *Naturaleza del municipio y la agenda para renovarlo.* Centro de Investigación y Formación Social del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESO). México. 2000.

Con las *acciones de inconstitucionalidad*²⁶ y las *controversias constitucionales*²⁷, mediante la reforma constitucional de 1994, *introdujo nuevos mecanismos de defensa, que permiten al municipio revertir su precaria situación frente a los atropellos del gobierno federal y estatal. Ciertamente el municipio, hasta antes de la reforma al artículo 105 Constitucional en diciembre de 1994, se encontraba, en lamentable estado de indefinición e indefensión jurídica en contra de los atropellos y reiteradas transgresiones por parte de los estados y la Federación, por no contar con un medio de defensa idóneo, más allá del amparo, para reclamar ante una instancia jurisdiccional la conculcación de los derechos que expresamente establece la Constitución federal a su favor. Se legitimó al Municipio para acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a reclamar la violación a sus derechos, a través del proceso jurisdiccional de la controversia constitucional.*²⁸

*La reforma del artículo 105 constitucional a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los estados y los municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los poderes de las entidades federativas; o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal. Al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales.*²⁹

Las entidades federativas en México, han ejercido sus facultades sujetas a la Constitución y leyes internas de su competencia; sin embargo, dicha autonomía se ha visto limitada por la centralización, más aún por sesgada interpretación del artículo 124.; pues su símil norteamericano, fue justamente para contener las incursiones de la federación, pero en México, es el contrario.

La autonomía local, que es característica primordial del estado federal, encuentra en la autonomía fortaleza, al permitir que las entidades federativas ejecuten actos de gobierno propios que contribuyan al fortalecimiento de la Federación.³⁰ *Del interior de la república surgen y desarrollan movimientos que reclaman mayor participación jurídica, política, económica y financiera en favor de los gobiernos locales. La autonomía sustituye al concepto soberanía cuya pertenencia innata le corresponde en exclusiva al estado federal, la autonomía es a las entidades federativas lo que la soberanía es al estado federal, porque éstas pueden*

²⁶ Recurso legal que se tramita en forma exclusiva ante la SCJN por medio del cual se denuncia la posible contradicción entre la Constitución y alguna norma o disposición de carácter general de menor jerarquía: ley, tratado internacional, reglamento o decreto, con el objeto de preservar o mantener la supremacía de la Carta Magna y dejar sin efecto las normas declaradas inconstitucionales. En <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=3>

²⁷ Es un juicio que se promueve ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los conflictos que surjan entre poderes federales, poderes de los estados, órganos de gobierno del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), o entre los órdenes de gobierno federal, estatal, municipal o de la Ciudad de México, por invasión de competencias o por cualquier tipo de violación a la Constitución Federal, por parte de los órganos señalados. Se le considera un procedimiento de control de la regularidad constitucional. En <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=57>

²⁸ FERRER SILVA, Carlos. “La Controversia constitucional y el Municipio”. P. 203 en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y CIENFUEGOS SALGADO, David (coordinadores). *El Municipio en México*. Editora Laguna. México, 2007.

²⁹ ACEDO ANGULO, Blanca. *Soberanía y libertad municipal 1811-2014*. Senado de la República e Instituto Belisario Domínguez. México, 2015. P. 310

³⁰ ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro. *La forma federal de Estado*. UNAM. 1ª reimpr. México, 2005., p. 32

*darse su propia legislación, incluyendo su Constitución, o bien, porque dichas entidades participan en la formación de la voluntad nacional o federal.*³¹

El artículo 115 constitucional, primer párrafo, impone a las entidades federativas la forma de organización política y territorial, siendo el municipio no sólo es la base de la división territorial de las entidades federativas, sino que constituye la piedra angular del federalismo mexicano.³² Un federalismo que fortalezca las facultades de cada gobierno local, y nutra la confianza de la comunidad en sus autoridades; que se sustente en una nueva distribución de recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidad real de decisión y gestión. Un federalismo que cumpla el compromiso expresado desde 1824 en la Constitución, y resuelva los límites territoriales de los Estados, y de estos a sus municipios.

Una de las demandas que tienen expresión particular en el requerimiento de autonomía y recursos, es a la variación considerable de un municipio urbano a otro rural. Cualquier propuesta de fortalecimiento municipal, requiere contemplar esta diversidad, y exigirá un análisis global e integral.

La primera consideración de aquello que es cotidianamente y toca a la actividad municipal, son las leyes, donde encontramos más que un vehículo catalizador del fortalecimiento municipal, sino un obstáculo para hacer llegar al municipio los beneficios que, de acuerdo con la teoría municipal y la publiadministrativa, debería recibir.

Resulta evidente que las reformas al artículo 115 constitucional de 1983 y 1999 (*las más importantes del México contemporáneo*), fueron insuficientes para agrupar la gran diversidad municipal. Es decir, observamos una maraña de normas, muchas veces contradictorias e incompletas. Hay quienes consideran que debería expedirse un sólo ordenamiento municipal, que bien pudiera llamarse Código Municipal.

Tal y como el municipio de Querétaro se constituyó en ejemplo, pues en la administración de Jesús Rodríguez Hernández en 1995, puso en vigencia el llamado **Código Municipal**. El H. Ayuntamiento de Querétaro, justo que sin ser el primero en el país (*existen antes de nombre, pero no por su naturaleza, contenido y fines*), sí muestra claros avances que más tarde son seguidos por otros estados de la República (como el caso de Coahuila), y el caso de Fresnillo en el Estado de Zacatecas.

*La reglamentación municipal norma los servicios públicos que por ley le competen; donde los gobernados conozcan las reglas de trato social, derechos y obligaciones que su gobierno vecinal les ha establecido. Dicha reglamentación, es fundamento jurídico que describe al gobierno municipal en sus concepciones políticas y filosóficas. Es una facultad de los ayuntamientos, que ha evolucionado al tenor de disposiciones constitucionales y diversas disposiciones que ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la materia.*³³

³¹ Ibid. p. 75

³² CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Una Constitución para la democracia*. UNAM. México 1996. p. 222.

³³ Un ejemplo lo constituye: 1001114. 142. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 1. **Distribución de Funciones entre las Entidades Políticas del Estado Mexicano** Primera Parte - SCJN Segunda Sección - Esfera estatal, Pág. 181.

La reglamentación goza de una amplia tradición y consistencia jurídica, no en vano es una de las fuentes del derecho administrativo de nuestros gobiernos.³⁴

Veamos el comportamiento reglamentario municipal, por entidad federativa, tomando como base el registro que el INAFED realizó en el año de 2014.³⁵

ESTADO	Contenidos
Aguascalientes	De los 11 municipio del Estado de Aguascalientes , sólo 7 reportan un promedio alto básico de reglamentación ; y los 4 restantes, uno con 5 reglamentos (Jesús María) uno (Asientos y Pabellón) y el Municipio de San José de Gracia cero, esto es ni su Bando de Policía y Gobierno.
Baja California Norte	De los 5 municipios del Estado de Baja California , los 5 se encuentran en rango alto de Reglamentación Básica; Ensenada tiene 10 reglamentos; Tecate 9, ambos con el número de reglamentos más bajo en ese Estado.
Baja California Sur	5 municipios todos cumplen con rango alto de Reglamentación Básica; sólo Comondú y Mulege tiene sólo 10 de los 14 reglamentos básicos.
Estado de Campeche	5 tienen siete (7) o más reglamentos y sólo dos están muy por debajo: Tenabo con 4 y Hecelchakán con 3, cumplen con rango alto de Reglamentación Básica; Comondú y Mulege tienen sólo 10 de los 14 reglamentos básicos.
Estado de Chiapas	De los 118 municipios de este Estado , sólo 8 tiene de 7 o más de los 14 reglamentos básicos; 7 no presentaron ninguna reglamentación, y 29 sólo 1. Los restantes, registran entre 7 y dos reglamentos
Estado de Chihuahua	Tiene 67 municipios ; 25 de los cuales tienen de siete o más reglamentos básicos; 40 registran entre 6 y 2 reglamentos; los municipios restantes (3), no tienen reglamentación: <i>Casas Grandes, Cusihiuriache y Gran Morelos</i> .
Estado de Coahuila de Zaragoza	los 38 municipios de este Estado , 14 tienen siete o más reglamentos básicos; 4 con un sólo reglamento (<i>Abasolo; Juárez; Lamadrid y Nadadores</i>) y 2 no tienen ningún reglamento (<i>Hidalgo y Morelos</i>); los restantes 18 municipios, registran de 6 a 2 reglamentos básicos.
Estado de Colima	tiene 10 municipios , el INAFED señala que 8 municipios tienen de 9 a 14 reglamentos; y sólo dos, y sólo dos (Ixtlahuacán con 5 y Armería con 6) con reglamentos básicos.

³⁴ Véase **Facultad reglamentaria municipal sus límites**. 1001196. 224. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 1. Distribución de Funciones entre las Entidades Políticas del Estado Mexicano Primera Parte - SCJN Cuarta Sección - Esfera municipal, Pág. 287.

³⁵ La reglamentación básica consistió en registrar quienes contaban con: 0). Bando de Policía y buen gobierno; 1). Reglamento de Policía y Gobierno; 2). Reglamento del Ayuntamiento; 3). Reglamento de Administración Municipal; 4). Reglamento de Obra Pública; 5). Reglamento de Participación Ciudadana; 6). Reglamento de Agua Potable, drenaje y aguas residuales; 7). Reglamento de Alumbrado Público; 8). Reglamento de limpia, recolección y manejo de residuos sólidos; 9). Reglamento de mercados, tianguis y centrales de abasto; 10). Reglamento de panteones; 11). Reglamento de rastro; 12). Reglamento de calles, parques y jardines; 13). Reglamento de seguridad pública; 14). Reglamento de Catastro; 15). Reglamento de vialidad y transporte. Véase sitio web: <https://www.gob.mx/inafed/documentos/indice-reglamentario>

Estado de Durango	Tiene 39 municipios, de los cuales (según el INAFED), 10 municipios tienen entre 9 a 14 reglamentos; 7 cuentan con un Reglamento (<i>Coneto de Comonfort; San Bernardo; San Dimas; San Juan del Río; Peonas, Santa Clara y Topias</i>); 3 no registran ninguno (<i>San Juan de Guadalupe; San Luis de Cordero y San Pedro del Gallo</i>); los 21 restantes registran de 8 a 2 reglamentos.
Estado de Guanajuato	De los 45 municipios , 39 tienen de nueve a catorce reglamentos, y sólo <i>Santiago Maravatío</i> tiene un reglamento. Los 5 restantes registran de 8 a 2 reglamentos básicos.
Estado de Guerrero	Se integra por 81 municipios; únicamente 5 registran de 9 a 14 reglamentos; 34 un sólo reglamento; 6 carecen de ellos, y los 36 restantes de 8 a 2 reglamentos, señala el INAFED.
Estado de Hidalgo	Se integra por 84 municipios. 11 municipios tienen de 9 a 11 reglamentos; 16 con 1 reglamento; 2 municipios carecen; 55 municipios registran de 8 a 2 reglamentos.
Estado de Jalisco	De los 125 municipios del Estado de Jalisco , noventa y un (91) municipios cuentan de 9 a 14 reglamentos básicos; (33) treinta y tres tienen de 8 a dos reglamentos, y el municipio restante tiene un reglamento (<i>Jocotepec</i>). Zapopan cuenta con trece ya que no cuenta con el reglamento de validez y transporte Guadalajara cuenta con doce no tiene reglamentación en participación ciudadana y agua potable.
Estado de México	De los 125 municipios del Estado de México , 49 cuentan de 9 a 14 reglamentos, 62 municipios de 8 a 2 reglamentos, 14 tienen sólo un reglamento (<i>Atizapán, Ixtapan de la Sal, El Oro</i>) como ejemplos; siendo importante destacar, que es uno de los estados que no reporta municipios sin reglamentos. Así que todos cuentan, con uno mínimamente.
Estado de Morelos	Los 33 municipios del Estado de Morelos , 15 tienen de 9 a 14 reglamentos, y solo 6 de estos tienen su reglamentación completa (<i>Emiliano Zapata, Jiutepec, Puente de Ixtla, Temixco, Tetela del Volcán, Totolapan</i>). Y los 18 restantes, tiene de 8 a 2 reglamentos, no reportan municipios con un reglamento, mucho menos con ninguno
Estado de Nayarit	De los 20 municipios del Estado de Nayarit , 9 municipios reportan de 9 a 14 reglamentos, cabe resaltar que Ixtla del Río con sus 14 reglamentos se pone por encima de Tepic que es la capital y cuenta sólo con doce reglamentos; los once municipios restantes, tienen de 8 a 2 reglamentos.
Estado de Nuevo León	de los 51 municipios del Estado de Nuevo León , 20 tiene de 9 a 14 reglamentos; 7 de estos cuentan con los 14 reglamentos básicos (<i>Cadereyta, San Pedro Garza García, Gral. Terán, Iturbe, Noriegas, Vallecito</i>). 26 tiene de 8 a 2 reglamentos; Agualeguas y Villa Aldama tienen uno; en cambio Gral. Treviño, Lampazos de Naranjo y Melchor Ocampo, no tienen ninguno.
Estado de Oaxaca	de los 570 municipios del Estado de Oaxaca , un total de 462 municipios están caracterizados como muy bajo, reglamentos de

	0 a 2; 79 municipios como Bajo, es decir de 4 a 6 reglamentos; 14 calificados de Medio (7 a 8 reglamentos); igualmente como de Alto de 9 a 11 reglamentos, se registran 7 municipios; Muy Alto los restantes 7.
Estado de Puebla	De un universo de 236 municipios, se clasificaron de la manera siguiente: Muy bajo (de 0 a 1) = 146 municipios ; Bajo (de 2 a 4) 46 municipios ; Medio (de 5 a 6) 7 municipios ; Alto (de 7 a 10) 5 municipios ; y Muy alto (11 a 14 reglamentos) 8 municipios .
Estado de Querétaro	De los 18 municipios del Estado de Querétaro , doce son los que tiene de 9 a 14 reglamentos, pero solo dos (<i>Pinal de Amoles y Tolimán</i>) tienen una reglamentación completa, los seis restantes tiene de 8 a 2 los más bajos jerárquicamente son San Joaquín con tres y Peñamiller con dos.
Estado de Quintana Roo	de los 10 municipios del Estado , cinco (5) tienen de 9 a 14 reglamentos, Islas Mujeres y Solidaridad son los que cuentan con los 14 reglamentos básicos; cuatro (4) tiene de 8 a 2 reglamentos y Bacalar (municipio restante) tiene solo un reglamento.
Estado San Luis Potosí	De los 58 municipios del Estado de San Luis Potosí , once municipios tienen de 9 a 14 reglamentos, cuarenta y tres tienen de 8 a 2 reglamentos y los cuatro restantes (<i>Alaquines, Lagunilla, San Ciro de Acosta y Villa de Guadalupe</i>) tienen un reglamento.
Estado de Sinaloa	De los 18 municipios del Estado de Sinaloa , doce municipios tienen de 9 a 14 reglamentos ninguno cuenta con una reglamentación completa, y los seis restantes tienen de 8 a 2 reglamentos (Concordias) es el que tiene dos reglamentos.
Estado de Sonora	De los 72 municipios del Estado de Sonora , dieciocho tienen de 9 a 14 reglamentos (Caborca, Santa Ana, Tubutama, Elías Calles) tienen 14 reglamentos, veintinueve municipios tienen de 8 a 2 reglamentos, diez con un solo reglamento y quince con ninguno.
Estado de Tabasco	Los 17 municipios del Estado de Tabasco , nueve tienen de 9 a 14 reglamentos (Centla, Jalpa de Méndez, Paraíso, Teapa) cuentan con reglamentación completa, seis tienen de 8 a 2 reglamentos y en los casos de Jalapa y Jonuta tiene una sola reglamentación.
Estado de Tamaulipas	De los 43 municipios del Estado de Tamaulipas , diez tienen de 9 a 14 reglamentos (<i>Casas, Güemez, Llera, Miquihuna, Palmillas y Victoria</i>) cuentan con reglamentación completa, quince tienen de 8 a 2 reglamentos, doce cuentan con una sola reglamentación y seis no tienen reglamento alguno.
Estado de Tlaxcala	De los 60 municipios del Estado de Tlaxcala , siete tienen de 9 a 14 reglamentos (Apetatitlan de Antonio Carugal y Apizaco) cuentan con reglamentación completa, cuarenta tienen de 8 a 2 reglamentos doce tienen una sola reglamentación y Tepetitla de Lardizábal no tiene ninguno.

Estado de Yucatán	Los municipios del Estado de Yucatán, según estadística del INAFED 2014, se pueden clasificar de Muy bajo de (0 a 2) un total de 58 municipios; como Bajo de 4 a 6 reglamentos fueron 18 municipios; en la categoría Medio de (7 a 8) se registraron 6 municipios; como Alto (de 9 a 11 reglamentos) 6 municipios y, Muy alto 12 a 14, se registraron 18 municipios.
Estado de Veracruz	Sus municipios registraron según indicadores del 2014: Muy bajo (de 0 a 2) un total de 121 municipios; Bajo (de 4 a 6) = 41 municipios; de nivel Medio (de 7 a 8) un total de 22 municipios; como Alto de (9 a 11) sólo 10 municipios y, de Muy alto (12 a 14) 15 municipios.
Estado de Zacatecas	El Estado de Zacatecas, conforme a la caracterización reglamentaria del INAFED en 2014: Muy bajo (de 0 a 2) un total de <i>7 municipios</i> ; Bajo (de 4 a 6) = <i>4 municipios</i> ; de nivel Medio (de 7 a 8) un total de CERO municipios; como Alto de (9 a 11) sólo <i>5 municipios</i> y, de Muy alto (12 a 14) <i>42 municipios</i> .

Fuente elaboración propia con los datos vertidos por el INAFED 2014

Con esos datos podemos concluir:

- 1). Que la facultad reglamentaria municipal está consignada en la Constitución Federal;
- 2). Se pretendió con la reforma de 1999 al 115 constitucional, otorgarles (*a los ayuntamientos*) mayor libertad para expedir sus normas, pero, se constriñó los reglamentos municipales a las bases que expidan los Congresos Locales. Esto es... *¿cuál orden o nivel de gobierno?*
- 3). Cada estado, presenta diferencias desde cómo designa a su ley fundamental local, así como a la norma que regula la estructura y funciones municipales; igualmente con semejanzas y obvias diferencias en las atribuciones reglamentarias que reconoce en sus ayuntamientos. Algunos Estados son pormenorizados en las atribuciones reglamentarias, otros aparentemente más laxos, pero todos sometiendo al municipio. Muy pocos estados señalan términos y tiempos para la revisión y actualización de Reglamentos; y pese a que todos refieren como una facultad y obligación municipal la reglamentaria, ningún Estado señala mecanismos que los obliguen a hacerlo, es muy llamativa la ausencia normativa en los municipios del país, hay indicadores escandalosos en muchas entidades.
- 4). Los reglamentos municipales hacen evidente y patente, cómo las administraciones conciben a la institución vecinal, los valores, intereses e ideología de quienes gobiernan. La mayoría ve al derecho como una soga, una inversión innecesaria sino piensan gobernar con los dictados de sus normas. La Gobernanza, más discurso que realidad.

5). La reglamentación es una oportunidad para asumir los extremos concedidos a los municipios, llegar hasta los límites y creativa, legal, enterada e inteligentemente hacer patente un municipio libre y soberano, moderno, comprometido y de resultados tangibles y pertinentes.³⁶

Se debe concretar a favor de los estados y municipios, en materia constitucional, una auténtica competencia que le reconozca su calidad como nuevo orden de gobierno. Además, impulsar en la justicia constitucional local, la creación de tribunales o salas constitucionales que puedan desarrollar mecanismos de control constitucional local; si en verdad, como se ha manifestado en este sexenio de AMLO, un celo de los estados por su soberanía, debieran explorarse opciones como ya lo han hecho estados como Tlaxcala y Veracruz. La estrategia en la reforma del Poder Judicial consistiría, en fortalecer la base de la organización política —el municipio—, porque es donde se ejercita precisamente la justicia local, la justicia más próxima al ciudadano y a sus problemas cotidianos; y solamente sería viable, si existe percepción, más o menos general, de que la justicia local cuenta con suficiente calidad, credibilidad y legitimidad.

Mecanismos alternativos de justicia local, tal como *los que prestan los institutos o centros locales de mediación*, que pueden desarrollarse en el ámbito estatal y municipal, como acontece en Querétaro, que incorporó dentro del Tribunal Superior de Justicia un *Centro de Mediación Estatal*, y en lo municipal, como acontece en el municipio de Corregidora.

El tema de la reelección produjo gran impacto, desde la realización de la Convención Nacional Hacendaria (CNH) en 2004, que se impulsó por los gobiernos de los Estados y la federación; los municipios lograron incorporarse de último momento, con un representante de cada asociación de municipios. (El llamado a realizar la Convención Nacional Hacendaria surge de la “*Declaración de Cuatro Ciénegas*” en agosto del 2003 por el Gobierno federal y los gobernadores de las 31 entidades federativas y el jefe de gobierno del Distrito Federal. Los municipios y los legisladores federales y estatales se incorporan después). *Diez años más tarde sería reconocida la elección continua de Peña Nieto con el Pacto por México.*

Es hasta finales del 2006, cuando la CONAMM sugirió una “*Iniciativa de reformas al artículo 115 Constitucional, para ampliar el periodo de gobierno municipal y eliminar la prohibición de la reelección consecutiva de los integrantes de los Ayuntamientos*”.

Anteriormente, la **Asamblea Ciudadana Municipalista** en la ciudad de Querétaro en octubre de 2005, planteó:

» *Reforma municipal centrada en la autonomía, diversidad y pluriculturalidad.*

» *Reforma electoral que profundice la democracia local con participación ciudadana.*

» *Una reforma política que permita una mayor participación ciudadana y políticas públicas para la defensa y promoción de los derechos (económicos, sociales, culturales, ambientales y de género)*

³⁶ VEGA HERNÁNDEZ, José Rodolfo Arturo. “*El municipio en la reforma del estado federal*” en GAMIZ PARRAL, Máximo N. (et allí) *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma de estado*. UNAM. México, 2005. pp. 349- 350

» *Una reforma institucional de los gobiernos municipales, que impulse la promoción del desarrollo local sustentable.*

Otra opción para elegir integrantes de los ayuntamientos, sería *dejar el sistema de listas y entrar a un esquema de elección por distritos electorales municipales. Esquema ya se ha introducido en el estado de Nayarit para el caso de la elección de regidores, en el artículo 107 fracción II párrafos primero y segundo de la Constitución de dicha entidad federativa.*³⁷ Por ejemplo, *elegir al síndico aparte, por planilla separada, como ya se da el caso en Chihuahua* (en donde este servidor público tiene funciones de supervisión y fiscalización de la hacienda pública municipal, y de control interno de la administración municipal), párrafo 7) del artículo 106 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua:

“6) Las candidaturas a sindicaturas se registrarán ante la asamblea municipal respectiva, por fórmulas con una persona propietaria y una persona suplente del mismo género. De los 67 ayuntamientos de la Entidad, 33 candidaturas a sindicaturas deberán ser de un género y 34 del género distinto, además de cumplir con lo siguiente:

a) Deberán llevar sus campañas diferenciadas de las demás candidaturas a integrar el ayuntamiento.

b) La elección de la sindicatura se hará en boleta diferente a la de las demás personas integrantes del ayuntamiento.

*c) La sindicatura estará sujeta a los mismos requisitos de elegibilidad que esta Ley establece para las personas integrantes del ayuntamiento”.*³⁸

Hacer que participe la ciudadanía en el nombramiento de funcionarios municipales, estableciendo mecanismos para ratificar o rectificar su designación. Un buen ejemplo es la designación del Contralor en el Estado de Zacatecas, *que lo propone la primera minoría de regidores en el Ayuntamiento.* La primera minoría es la conformada por los regidores del partido político que, por sí mismo, hubiere ocupado el segundo lugar de la votación válida emitida en la respectiva elección municipal.³⁹

Debemos cambiar la forma en que se gobiernan los municipios en México:

1). Las sesiones del ayuntamiento a lo largo del periodo municipal deben ser descentralizadas (abiertas e itinerantes), rotativas en el territorio municipal (caso Zacatecas).

2). Organizar agendas públicas y transmisión en vivo de las sesiones del ayuntamiento.

³⁷ Véase http://www.nayarit.gob.mx/transparenciaFISCAL/marcoregulatorio/constitucion_politica_nayarit.pdf. Fracción reformada en el Periódico Oficial de 10 de junio de 2016

³⁸ Disponible en <https://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1173.pdf>

³⁹ Véase capítulo IV del Órgano Interno de control, artículo 104.

3). Instalar un ayuntamiento *online*, mínimo con la información siguiente: *sueldo del presidente municipal, síndicos y regidores; comisiones de regidores; asistencias a las sesiones de ayuntamiento y publicación periódica de actas de cabildo; agendas de las sesiones del ayuntamiento; acuerdos del ayuntamiento; normativa generada por el ayuntamiento.*⁴⁰ Integrar las Comisiones Edilicias sean ordinarias o permanentes, al tenor porcentual de la votación que el pueblo determinó en las urnas, de suerte tal que así se distribuyan las Presidencias, Secretaría y Vocalías de éstas, además para evitar cacicazgos que sean rotativas.⁴¹

4). Otorgar a regidores la capacidad de interpelación y censura a servidores públicos municipales, incluyendo la posibilidad de proponer el cese de funcionarios de confianza, así como las destituciones sean por mayorías calificadas y por justa causa.

5). Establecer plazos específicos de atención para los pedidos de información de los regidores hacia los servidores públicos municipales, y definir sanciones para el caso de que estos últimos no cumplan con entregar la información requerida sin causa justificada.⁴²

6). Que el Plan de Desarrollo Municipal sea registrado, y, por tanto, cualquier ciudadano pueda demandar jurisdiccionalmente su cumplimiento.

7). Que la elección de autoridades auxiliares municipales sea en la misma fecha de la elección de los Ayuntamientos y realizadas por el Instituto Estatal Electoral.

8). Que cada entidad federativa elabore una tipología municipal, y que esta sea tomada en cuenta para la elaboración de políticas públicas municipalistas.

9). Que se valore en cada entidad federativa transformar la Ley Orgánica del Municipio (*que postula una visión administrativista*) por la de *Ley para del Desarrollo Municipal* (visión que implique modernidad y mayor compromiso social).

10). Se reformen la Ley del Servicio Civil y Profesional de Carrera en cada estado, donde se le otorguen facultades al municipio y obligue la profesionalización e ingreso por examen de oposición a los cargos públicos.

⁴⁰ Rojas, Moisés K. y Sabogal, Renato, *Propuestas de reforma municipal*, Perú, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2018, p. 40.

⁴¹ Ibid. p. 42 además adicionada dicha propuesta por el que escribe.

⁴² Ibid. p. 43

11). Que se reforme la Ley Estatal de Participación Ciudadana, donde se otorguen facultades al municipio, y el plebiscito, referéndum, rectificación del voto, y la iniciativa popular sean asequibles y sus implementaciones vinculantes a las autoridades.

12). Que las autoridades electas cuando decidan concursar para otro cargo, y al obtener la designación popular, no puedan retornar al cargo para terminar el período.

13). Promover un proceso de para empatar votaciones para la renovación de los poderes públicos del país, para ahorrar recursos económicos.

14). Se determine como obligatoria la inducción de los candidatos a puestos de elección popular, haciendo la capacitación de manera institucional, concertada contenidos con todos los partidos políticos e implementada por los órganos del Estado encargados de la planeación y asesoría municipal. Los OPLES, la Secretaría de Planeación (o su equivalente en cada estado) a través del CEDEMUN elaboren y apliquen el programa que capacite y forme a los candidatos registrados por los diferentes partidos políticos.

Respecto a la **elección de autoridades auxiliares**, que sean en el mismo día que las autoridades municipales:

I). Que el delegado Municipal (autoridades auxiliares) sea electo el mismo día que las autoridades municipales, en asamblea de vecinos.

II). Se elijan en su solo día todas las autoridades auxiliares del Estado y en el proceso lo organice los Organismo Público Local Electoral.

Esto es, que sean electos en asamblea, porque irse a una elección diferida da pauta a *fragar* y fomentar el divisionismo de las familias en las comunidades, que se eviten cacicazgos políticos, cuotas de poder y vulneración a la vida comunitaria

III). Que tengan derecho a voto en las sesiones de Cabildo los delegados (autoridades auxiliares) cuando se traten asuntos relativos a sus comunidades y tengan derecho a voz en cada sesión del órgano colegiado:

a). - Se les asigne un presupuesto económico para realizar obras y acciones, y se les capacite en sus funciones.

b). - Que se suprima el término "*auxiliares*", por el de "*representante*" de comunidad.

c). - Que el Ayuntamiento haga partícipe a las autoridades auxiliares en la elaboración del presupuesto y programas destinados al municipio y comunidades, así como tener coordinación en los programas sociales que se bajan a las comunidades.

En materia de una tipología municipal:

I). Establecer dietas a los miembros de los Cabildos en función del tamaño del municipio y de su presupuesto; *que, por ningún motivo, sea mayor al asignado para obra pública.*

II). Que las clasificaciones municipales sean en: rurales, en transición, urbanos y agregar el tipo de municipio conurbado; tomando en cuenta características geográficas, étnicas, físicos y culturales.

III). Contar con un Programa Estatal de Planeación Sociodemográfica, para detectar áreas prioritarias (comunidades) en los municipios.

En materia de la remunicipalización:

I). Que se reestructure la composición poblacional de los municipios tomando en cuenta la geopolítica del estado, esto es, equilibrar el número de comunidades, por vías y medios de comunicación, por sus costumbres, usos vecinales y religión, es decir, que la reestructuración promueva el desarrollo y el beneficio social.

II). *Expedir una Ley Territorial;* porque hay comunidades de un municipio que por su ubicación geográfica y acceso deben pertenecer a otro municipio; así como reconsiderar un mecanismo jurisdiccional y no político para resolver conflictos por límites territoriales.

III). Suprimir o fusionar municipios que no satisfagan los requisitos consignados en la Constitución del Estado, para disminuir costos en el gasto corriente y optimizar los recursos.

Transitar de Ley Orgánica Municipal a Ley para el Desarrollo Municipal:

I). Porque debe establecerse y regularse, facultades para que las autoridades auxiliares puedan cobrar impuestos, y de ahí se les deje un porcentaje de lo recaudado.

II). Otorgamiento de mayores facultades en materia de educación.

III). Participación de los municipios del país, en materia de transporte público.

IV). Reformar la Ley de los tribunales de lo contencioso administrativo, y otorgar y crear un tribunal de lo Contencioso Administrativo desde el ámbito municipal.

V). Reglamentar la participación ciudadana en los municipios; los Comités de Participación Social y Consejo de Desarrollo Municipal, a efecto de que los ciudadanos puedan decidir las obras y servicios.

VI). Planeación a largo plazo y por región.

VII). Desarrollar una política industrial.

VIII). Fortalecer el acervo del archivo histórico municipal.

IX). Fomentar la cultura por región.

X). Limitar el presupuesto para gasto corriente.

XI). Crear el departamento de Atención al Migrante, *en aquellos municipios que tengan significativa población migrante.*

En cuanto a la Ley de profesionalización y servicio público de carrera y modernización administrativa.

I). Establecer sistemas de capacitación continuos y asertivos para autoridades electas y funcionarios municipales.

II). Certificación de conocimientos y habilidades, previa evaluación, y que una institución de reconocida solvencia académica y profesional organice los concursos de oposición, sus resultados se certifiquen ante notario público y sean publicados en el Periódico Oficial y periódicos de mayor circulación.

III). Crear manuales de organización y procedimientos.

IV). Contratar en base a perfiles, capacidades, habilidades y conocimientos y no en base al reparto del “*botín político*”.

V). Implementar nuevas herramientas tecnológicas e innovar los procesos administrativos municipales.

VI). Que se concerté con las Universidades Públicas y privadas la creación de carreras, diplomados para los servidores públicos.

VII). Que se capacite e induzca la profesionalización (al interior de los partidos políticos) a los que aspiran a ser candidatos y/o funcionarios.

VIII). Contribuir al bienestar de los servidores públicos municipales y sus familias, mediante el desarrollo de actividades educativas, culturales, recreativas y sociales.

La capacitación y formación deben ser políticas continuas (que además son urgentes) para los integrantes de los Ayuntamientos, se debe disminuir el reparto del “*botín político*”, fijarse topes salariales de acuerdo al presupuesto y situación del municipio; agudizar el contacto ciudadano, que los servidores públicos sean gente sensible, honesta, con capacidad y vocación de servicio y apliquen la ley igual para todos.

Fortalecer la hacienda municipal es y ha sido uno de los principales propósitos de la reforma al artículo 115 constitucional, y punto de partida de transformaciones jurídicas, administrativas, fiscales y financieras; por ello las legislaturas locales deben promover que las haciendas municipales tengan mayores ingresos provenientes de las participaciones federales, flexibilidad en subsidios, actualización de leyes tributarias. Que estados y municipios gocen de un porcentaje específico y constitucionalmente regulado de lo que se recaude por concepto del impuesto sobre la renta; o bien, que los municipios reciban un porcentaje determinado de lo recaudado por el impuesto al valor agregado, atendiendo a que los municipios en mucho contribuyen para que se den las condiciones del consumo.

Se necesita actualizar los reglamentos municipales ya existentes, y crear aquellos que estén haciendo falta para normar los servicios o vida cotidiana. Reglamentos que no deben ser creados desde la óptica centralista tradicional; por el contrario, que sean elaborados desde la municipalidad, tomando en cuenta la opinión de los grupos sociales que serán afectados.

Por otra parte, se considera urgente la creación e implementación de instrumentos jurídicos y administrativos para promover diversas acciones tendientes a organizar la participación comunitaria en la materia de contaminación ambiental y protección ecológica. Reforma del Estado y, particularmente, al municipio, exige de un esfuerzo interdisciplinario, que alcance a todos los niveles de gobierno. No será posible realizar con profundidad una reforma municipal, si no se eliminan los obstáculos que ciertamente se desprenden de los enunciados básicos de la Constitución de México.

V. una reforma municipal que atienda:

1.1. Federalismo y fortalecimiento hacendario

1). Eliminar exenciones en las contribuciones locales. Garantizando el pago de impuesto predial y servicios públicos que establece el artículo 115 constitucional, sin excepción alguna, por lo que proponemos:

Se reforme el Artículo 115, en su fracción IV, inciso a):

Para que los ayuntamientos perciban las contribuciones incluyendo tasas adicionales, que establezcan las entidades federativas sobre la

propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, construcción vertical y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, indistintamente de su uso público o privado, incluyendo el uso de suelo de instalaciones subterráneas o instalaciones en vía pública, las cuales serán valoradas conforme a las bases que establezca la legislación local.

2). Dar certeza a la entrega oportuna de las participaciones locales que la federación le entrega a los municipios a través de los estados. Proponemos:

I). Se otorguen de manera oportuna a los municipios, las participaciones federales.

II). De manera adicional, considerar que las entidades que incumplan con la disposición de publicar y entregar oportunamente las participaciones a los municipios, sean sujetas a sanción inmediata de los intereses generados por el retraso por parte de las autoridades hacendarias y, que dado el caso, se proceda a un mecanismo transitorio efectivo de entrega directa de las participaciones a los ayuntamientos, en tanto la entidad federativa regulariza el calendario derivado de los acuerdos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

3). Que se ajuste el porcentaje de la Recaudación Federal Participable que le corresponden a los municipios incrementándolo un mínimo del 1%. Por lo que proponemos

Que se reforme la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y se considere el incremento de las participaciones mínimas que les corresponden a los municipios.

4). Que se otorgue certeza jurídica al pago de las contribuciones municipales en materia de alumbrado público. Se incluya en la reforma del Artículo 73 constitucional, un párrafo donde se autorice a los municipios el establecimiento de contribuciones municipales en materia de alumbrado público, en coherencia con las atribuciones que establece el Artículo 115 en la materia. Por lo que proponemos:

Los municipios, conforme a las bases establecidas en los congresos locales, podrán imponer contribuciones municipales por el servicio de alumbrado público, el cual será general, sin contemplar exenciones por tipo usuario. Los municipios podrán convenir con las compañías de suministro de energía eléctrica el cobro de esta contribución.

5). Que, en concordancia a un nuevo régimen político, los ayuntamientos ayuden a la recaudación en materia de arrendamiento de bienes inmuebles para que se les participe con un 25% de monto recaudado, ya que actualmente la evasión en este rubro es cercana al 80 por ciento de su potencial recaudatorio y la federación ha dado muestra consistente de incapacidad para su aprovechamiento por la falta de cercanía que se necesita para el cobro de dicha contribución. Por lo que proponemos que, además de las reformas propuestas al artículo 73, se le adicione un párrafo para que las entidades federativas y los municipios

participen en el 50 por ciento de las contribuciones en materia de Arrendamiento de Bienes Inmuebles, en virtud de que esta contribución establecida en la Ley de Impuesto Sobre la Renta (LISR), sólo es viable sí su cobro es administrado y recaudado por la autoridad cercana. Para quedar como sigue:

La federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal participarán en la administración y apropiación de las contribuciones por Arrendamientos de Inmuebles, correspondiendo:

*60 por ciento de la recaudación a la Federación;
20 por ciento de la recaudación a las entidades federativas y, 20 por ciento de la recaudación a los municipios.*

La Federación convendrá con las entidades federativas, las bases para el cobro de las contribuciones en materia de arrendamientos, conforme a lo establecido en la ley de la materia. Los congresos estatales legislarán para que el Ejecutivo local convenga con los municipios que lo solicite la administración de las contribuciones en materia de Arrendamientos.

6). Que se realicen las reformas legislativas necesarias en materia fiscal, para que los municipios del país puedan obtener la devolución del IVA que pagaron en adquisiciones y gastos, sin necesidad de intermediarios.

7). La atención y desempeño de la Banca de Desarrollo en su trato con las entidades federativas y los municipios ha dejado de ser competitiva en los últimos años, ya que los contratos de deuda e intereses con estos organismos, en muchos casos, está por encima de las condiciones de estabilidad y calificación financiera de los gobiernos locales, por lo que **proponemos el rediseño institucional del BANOBRAS, el fortalecimiento de NAFINSA, BANCOMEXT y BANSEFI para que verdaderamente cumpla su función de financiamiento del desarrollo desde lo local. También se propone que se cree el Banco Nacional de Fomento cooperativo.**

8). **Que en materia de las deudas históricas de los municipios (BANOBRAS, CONAGUA, CFE) se revise desde el Congreso de la Unión un mecanismo que permita atenuar y de soluciones a las grandes cargas financieras que representan estas deudas.**

9). Que el cobro del IVA sea de orden local y no federal y se implementen las acciones de modernización en los municipios para el cobro del mismo, estableciendo un porcentaje para el municipio y las entidades federativas.

10). **Modificaciones normativas que permitan crear nuevos mecanismos para el manejo de las haciendas locales, aportándoles nuevas potestades en materia local, y por su parte los municipios, se comprometan a innovar modelos que les permitan hacer más eficiente su gasto público.**

11). **Incorporación de los municipios en el marco normativo para homologar los criterios en la distribución de transferencias federales.**

12). Que, en materia de seguridad pública, los municipios participen de recursos para la prevención del delito a través un fondo de prevención, estableciendo un mecanismo claro para la asignación de los recursos municipales, además de fijar un piso mínimo de 20% a distribuir entre ellos, con los criterios que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública; así como conjuntamente con sus entidades federativas, participen en el diseño de los exámenes de confianza.

VI. en materia de régimen de gobierno municipal

A nivel Constitucional se establezca un sistema profesional de servicio público municipal:

1). *Para enfrentar la inestabilidad administrativa que se genera con el cambio de gobierno, además de posibilitar la reelección para darle continuidad a los programas, urge el establecimiento de un sistema profesional de servicio público municipal a nivel constitucional. Ambos elementos permitirían mayor eficacia en la administración pública del Municipio.*

2). *Democratización de los municipios por medio de todos los procedimientos y mecanismos de la democracia participativa, que involucre a la población en la toma de decisiones de las políticas de desarrollo, la asignación del presupuesto y de las políticas sociales.*

3). *Reconocimiento institucional en el proceso gubernamental de la toma de decisiones a nivel federal, así como la redefinición e instrumentación de la participación municipal en las políticas nacionales, planes, programas y consejos.*

4). *Legislar sobre la participación de los municipios en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, en particular con todo lo relacionado con la Planeación del Desarrollo Municipal; que haya alineación estatal y municipal con el federal.*

5). *Legislar para que los municipios participen en la elaboración de la Ley de Ingresos Federal, así como del proyecto de egresos de la Federación, año con año.*

6). *Modificar el Artículo 12 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública para incluir en el Consejo Nacional a los gobiernos municipales, y dar cabal cumplimiento al Artículo Primero de dicha Ley y al Artículo 21 Constitucional. Así como la participación de los municipios como iguales en las instancias de Seguridad Pública, a la par de los estados y la Federación.*

7). *Hacer una reforma constitucional que actualice el tema metropolitano, donde los gobiernos municipales jueguen un papel preponderante, que promueva una conurbación inteligente entre esos municipios, con una capacidad real de negociación con los estados de que forman parte.*

8). *Que en virtud de los cambios al régimen de estado que el país exige y en el marco de una recomposición política que oriente el dinamismo económico y social de México, las asociaciones de municipios del país, y la Conferencia Nacional de Gobernadores, CONAGO,*

se reconozcan como órganos de interés público, para legislar el papel tan importante que juegan como órgano de representación política de los gobiernos locales que la integran.

Proponemos, que se **adicione** un tercer párrafo al artículo 116 fracción VII de la Constitución. Para quedar como sigue: Artículo 116:

VII...

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Las asociaciones de municipios y de gobiernos estatales serán organismos de representación política de sus respectivos gobiernos que las integran, sin que su representatividad contravenga a lo dispuesto en los artículos 116 y 117 de esta Constitución.

Una reforma al artículo 117 CPEUM para modificar el párrafo I que prohíbe las alianzas. Para que diga:

Artículo 117. Los Estados y municipios no pueden, en ningún caso:

I). Celebrar alianza, tratado o coalición con las potencias extranjeras; excepto los hermanamientos que con visión de futuro se realicen conforme a los lineamientos y aprobación previa de la Secretaría de Relaciones Exteriores;

VII. democracia y participación ciudadana

1). La elección continua de los Ayuntamientos, debe perfeccionarse con el establecimiento en la Constitución federal, la figura de la revocación del mandato de los gobernantes locales.

2). Que a nivel local el proceso de elección de presidentes Municipales, síndicos, regidores y otra autoridad sea electa por medio del sufragio directo de manera individual y no por planilla, para así generar coherencia al principio de representatividad y respeto al voto popular de las autoridades locales.

3). Que reforme y adicione la Constitución Federal, para que contemple formas de gobierno metropolitano o regional

4). Obligación de pagar derechos a los municipios por la propaganda que difundan los partidos políticos.

Otras reformas y adiciones al artículo 115 de la constitución política de los estados unidos mexicanos y leyes secundarias:

1). En materia de Federalismo y Municipio. Deberá decir el Art. 115 Constitucional en el primer párrafo:

Artículo 115. La forma de gobierno adoptada por las entidades federativas será republicana, representativa, popular, siendo obligatorio para su organización y división territorial, así como de su organización política y administrativa, el integrarse por Municipios Libres, que, por tanto, los municipios constituyen a los Estados, conforme a las bases siguientes:

Dice el artículo 40:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, 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.

Deberán decir:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior e integrado por municipios autónomos, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Incluir al Municipio dentro de la denominación del Título V, y el reconocimiento al Municipio Libre como parte integrante de la Federación, caracterizándose por su autonomía política, administrativa y financiera.

Dice la Fracción I del 115

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.

Deberá decir:

El Municipio Libre es la base de integración de las entidades federativas, así como de su división territorial y organización política, social y administrativa, con personalidad jurídica y patrimonio propio como institución de orden público, de gobierno democrático, representativo, popular, que en su régimen interno goza de autonomía política, administrativa y financiera, que tiene como fin el desarrollo armónico e integral de sus habitantes.

También deberá decir:

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.

Cada entidad federativa, se divide territorialmente y se organiza política y administrativamente en los municipios que se señalan en su Constitución Política. Conservarán los límites y las cabeceras municipales que histórica y geográficamente se les reconozca. Los límites geográficos se precisarán mediante estudios técnicos ordenados por las H. Legislaturas de los Estados.

Las Legislaturas de los Estados a solicitud de los Ayuntamientos o Cabildos, podrán decretar el cambio de nombre de los municipios y residencia de éstos, respetando los usos y costumbres de los ayuntamientos, que no contravengan las leyes.

La facultad de erigir, suprimir o fusionar Municipios compete a las Legislaturas de conformidad a las prescripciones previstas en las constituciones políticas de los Estados. En cualquier caso, deberá mediar consulta ciudadana y garantizando derecho de audiencia a los municipios afectados del Estado.

La incorporación del Municipio como parte integrante del Pacto Federal

Dicen los artículos 40 y 41:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, 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.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La incorporación del Municipio como integrante del Pacto Federal

Deberán decir:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos que se integran por municipios autónomos;

pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en respeto irrestricto de la autonomía municipal por lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La autonomía municipal es entendida como soberanía popular, lugar donde emerge la soberanía nacional, por constituir la célula básica de la nación, que implica que los asuntos estratégicos, inversión pública y sus presupuestos -para su ejercicio- se consulten con los ciudadanos a través del referéndum, plebiscito, revocación de mandato, y mediante el procedimiento que la Ley correspondiente determine.

El reconocimiento de la diversidad municipal.

Dice el artículo 115 fracción II:

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.

Deberá decir:

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y patrimonio propio que manejarán conforme a la Ley y contraloría social que los ciudadanos ejerzan según lo determine la norma correspondiente; pero siempre y en todo caso, apegados al Programa Municipal de Desarrollo y programas operativos que de éstos se deriven, cuidando en todo momento que estén acordes con las políticas del Plan Nacional y Estatal de Desarrollo.

Reformar los artículos 115, 116 y 117 constitucionales:

** Se faculte a los municipios para celebrar convenios con la federación, estado o intermunicipales, en materia de mejora y eficiencia de los servicios públicos de su competencia, sin necesidad de que haya autorización de las legislaturas locales; asimismo, que éstos puedan celebrar convenios con organismos internacionales que les permitan*

acceder a recursos para el desarrollo local, haciendo partícipe al Estado y Federación en éstos, sin menoscabo de las atribuciones derivadas del artículo 124.

Dice el párrafo penúltimo del 115 fracción III:

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.

Deberá decir:

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; por tanto, podrán impulsar la planeación regional, mezclar partidas presupuestales propias o en asociación con la federación y los estados para promover la inversión pública y el desarrollo social; la libre asociación voluntaria de agrupaciones de municipios en asociaciones territoriales. En estos casos y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, dando cuenta a las legislaturas de los Estados respectivos. 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.

Podrán celebrar convenios o actos jurídicos de colaboración con el gobierno del Estado y la federación, y de asociación con otros municipios del Estado o de otras entidades federativas, así como con particulares toda vez que tengan por objeto la eficaz prestación de los servicios públicos.

Existirá un cuarto ámbito de gobierno que será la Comarca, la cual estará organizada por municipios integrados y agrupados voluntariamente, para la promoción del desarrollo económico, político y cultural.

Es fundamental reglamentar el Artículo 115 de la Constitución para acabar con la tutela o vocación injerencista de los gobiernos y legislaturas locales.

Dice el párrafo segundo de la fracción I del Artículo 115:

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

Deberá decir:

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Durarán en su cargo hasta tres periodos y residirán en la cabecera municipal. Será obligatorio a mitad de mandato la ratificación o rectificación del mandato para cada uno de los integrantes del Ayuntamiento.

La Fracción IX del Artículo 115, dice:

IX. Derogada.

Deberá decir la fracción IX del Artículo 115:

IX. Los gobiernos de los Estados estarán obligados a respetar la autonomía municipal, y, por tanto, derogarán todas las disposiciones que la contravengan.

La Fracción X del Artículo 115, dice:

X. Derogada.

Deberá decir la fracción X del Artículo 115:

Los convenios y acuerdos que vinculen la participación de los municipios, celebrados por los gobiernos del Estado con el Gobierno Federal y sus dependencias, deberán ser previamente aprobados por los ayuntamientos.

Los municipios podrán ejercer actos de dominio sobre los bienes de su propiedad, sin autorización de la Legislatura del Estado, a quienes dentro de un término de treinta días hábiles contados a partir de la fecha en que la Legislatura reciba una solicitud, conforme a la Ley del Patrimonio del Estado y Municipios, y otros ordenamientos, y una vez fenecido el término y no recibida respuesta, se entenderá como afirmativa la petición.

Legislar tanto a nivel federal como en las entidades federativas, para que los municipios tengan la facultad de iniciativas legislativas.

Dice el artículo 71:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

Al presidente de la República;
A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y
A las Legislaturas de los Estados.
A los ciudadanos

Deberá decir

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

Al presidente de la República;
A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y
A las Legislaturas de los Estados.
A los ayuntamientos.
A los ciudadanos

Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados, las Diputaciones de los mismos y los ayuntamientos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

conclusiones

1). El proceso de descentralización en México ha sido un largo proceso de reformas institucionales y políticas que aún no desembocan en un auténtico federalismo.

2). La descentralización mexicana estuvo motivada por la incapacidad del centro para controlar el país con la misma eficiencia de antaño.

Las crisis económicas recurrentes desde la década de los setenta minaron fuertemente la autoridad central representada en el presidente de la República. Por otra parte, era un reclamo de los estados y los municipios tomar parte en las decisiones y contar con los recursos necesarios para implementar sus proyectos a nivel local. Este proceso fue conducido en esta primera etapa por las reformas al artículo 115 Constitucional que dotaron de mayor autonomía a los municipios. Las grandes modificaciones a este artículo operaron en 1983 –durante la presidencia de Miguel de la Madrid- y en 1999 –durante la presidencia de Ernesto Zedillo-.

3). La reforma de 1983 al artículo 115 concedió al Ayuntamiento garantía de audiencia en el proceso de desaparición de ayuntamientos. Se le confirió la capacidad para disponer libremente de sus bienes. Se le asignan facultades legislativas para expedir los bandos de policía y buen gobierno. En materia hacendaria se les asigna la potestad tributaria en materia

de impuestos sobre propiedad inmobiliaria. La reforma que marcó el proceso de descentralización y autonomía municipal fue la de 1999.

Se elevó a rango constitucional la capacidad de gobierno de los municipios. Por medio de la capacidad de gobierno los municipios pueden acudir directa y efectivamente a la justicia para defender sus competencias y potestades, con lo cual pueden acudir a la Suprema Corte a promover controversias constitucionales. La autonomía se reafirma con la ratificación de la capacidad reglamentaria municipal y la facultad de realizar su organización interna mediante reglamentos.

